Instituto de Estudios sobre Conflictos
y Acción Humanitaria

Médicos Sin Fronteras

LA ACCIÓN HUMANITARIA EN 2018–2019: SIN CAMBIOS EN TIEMPOS DE INCERTIDUMBRE



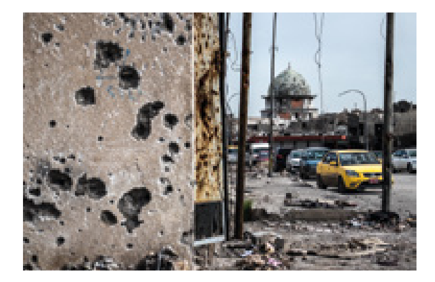


FOTO DE PORTADA

El casco viejo de Mosul (Irak) fue destruido en los combates y bombardeos de 2016 y 2017. Quienes han vuelto a sus hogares viven en condiciones muy difíciles, a menudo sin agua ni luz y bajo la amenaza de artefactos sin explotar.



Diseño: www.dfeijoo.com

ÍNDICE



PRESENTACIÓN

LA ACCIÓN HUMANITARIA EN 2018-2019: SIN CAMBIOS EN TIEMPOS DE INCERTIDUMBRE

Elaborada por

Francisco Rey Marcos y **Jesús A. Núñez Villaverde,** codirectores del IECAH

FOTO:

Ningún argumento político puede justificar las miserables y peligrosas condiciones de vida en el campo de Moria y su anexo, Olive Grove, en las islas griegas.

El año 2019 será recordado por haberse producido una toma de conciencia generalizada sobre la crisis climática y sus consecuencias. Muchas de ellas con serias implicaciones humanitarias. Los numerosos informes científicos de diversos organismos y las grandes movilizaciones celebradas en todo el mundo sirvieron para que en la cumbre de Nueva York en el mes de septiembre no hubiera apenas voces discrepantes en el diagnóstico de la situación. Sin embargo, los compromisos asumidos por los Estados siguen siendo insuficientes y siguen sin abordar de modo eficaz todas las implicaciones y los riesgos que se derivan de la crisis climática. Los efectos en el agravamiento de cierto tipo de desastres, las modificaciones en los patrones migratorios y en las causas de solicitud de asilo y refugio, la incidencia sobre la violencia y los conflictos armados cada vez más relacionados con la lucha por recursos escasos afectados por el clima, como el agua, entre otras muchas implicaciones, siguen sin ser abordados por la comunidad internacional.

Junto a ello, en los dos años que analizamos en este informe, las necesidades humanitarias en muchos de los contextos de conflicto armado, crisis compleja o desastre han seguido aumentando a un ritmo mayor que los recursos dedicados a paliar sus consecuencias. La brecha entre necesidades y recursos sigue agrandándose, dejando a cada vez más poblaciones sin la asistencia y protección adecuadas. Y los vacíos en materia de prevención son aún mayores. En cualquier caso, pese a lo limitado de las respuestas a las crisis que lo humanitario aporta, con los datos y análisis que desarrollamos en las siguientes páginas, convendremos en que la pertinencia de la acción humanitaria en el escenario internacional sigue siendo muy grande. Hablamos, por supuesto, de una acción humanitaria merecedora de ese nombre, basada en principios y respetuosa con los marcos jurídicos que protegen la dignidad humana.

UN *INFORME* PARA LA ACCIÓN: INCIDENCIA Y MOVILIZACIÓN EN ESPAÑA

Desde el año 2003, el IECAH, en colaboración con Médicos Sin Fronteras España (MSF-E), elabora el *Informe de Acción Humanitaria en España y en el mundo*, que trata de informar sobre la realidad de la acción humanitaria española e internacional. En este periodo, el IECAH ha venido realizando un seguimiento detallado de la acción humanitaria, lo que, junto con la formulación de diversas propuestas, pretende influir en la mejora de la calidad de la ayuda que realiza nuestro país. En esa línea, nuestro Instituto ha coordinado en los últimos tiempos el proceso de elaboración de la **Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española 2019-2026**, recientemente aprobada. En estos años hemos analizado en detalle los altibajos que ha sufrido la acción humanitaria española, así como la confusión y manipulación a la que en algunos casos se la ha sometido en todo el mundo. El estancamiento de la acción humanitaria en nuestro país y los efectos perniciosos que la inestabilidad política está teniendo sobre la cooperación para el desarrollo en general y el componente humanitario en particular, han sido especialmente evidentes en los dos años aquí analizados.

Estos informes no pueden ser, por tanto, un simple seguimiento de lo realizado en cada año y un análisis meramente técnico. Pretenden ser, además, una **llamada de atención a la sociedad española y a las autoridades sobre el enorme coste social y humano que están teniendo sobre las poblaciones vulnerables**

de muchos lugares del planeta los sucesivos recortes en las políticas públicas de carácter social, con la acción humanitaria a la cabeza. Por todo ello, **el *Informe* que ahora presentamos –que profundiza en lo que ya se ponía de manifiesto en los anteriores– vuelve a expresar que seguimos estando en un momento difícil para la acción humanitaria pública española** que pone en cuestión muchas de las cosas que, con grandes esfuerzos, se habían ido consiguiendo en años pasados. El cambio de gobierno que se produjo en España en junio de 2018 hizo aparecer una cierta esperanza en términos de recuperación de la acción humanitaria y la cooperación para el desarrollo que, lamentablemente, no se ha consolidado en el plano de las decisiones presupuestarias. Aunque se han producido avances en materia de planificación, se corre el riesgo de que se queden en meros buenos deseos si no van acompañados de compromisos presupuestarios.

Enfatizamos, como hacemos siempre, que somos conscientes de que muchos/as de los/las responsables y trabajadores y trabajadoras de la cooperación pública española, y especialmente de la acción humanitaria, viven también con inquietud esta escasa capacidad de respuesta derivada de los continuos recortes presupuestarios, y comparten con nosotros la preocupación por el presente y futuro de la ayuda española. Queremos dejar claro, por tanto, desde esta introducción, nuestra positiva valoración y respeto por su trabajo y por sus esfuerzos para mantener una política pública que todos/as hemos contribuido a construir y que ha dado resultados en muchos lugares y en tareas tan diversas como la asistencia, la protección, la diplomacia humanitaria o la incidencia.

El sistema humanitario no está siendo capaz de responder, y mucho menos prevenir, las crisis, los desastres y la violencia

Abordamos este *Informe*, como es habitual desde hace años, con un espíritu autocrítico al entender que los actores humanitarios en nuestro país no hemos sabido sintonizar con la población, como sí fuimos capaces en la última década del pasado siglo. La ciudadanía se ha ido alejando de las preocupaciones internacionales y de solidaridad y entre todos/as, *de facto*, hemos permitido que desde el Gobierno se incumplieran compromisos adquiridos. **Recuperar los lazos con la ciudadanía se convierte en una tarea inaplazable para nuestro sector**.

Este decimosexto ***Informe*** **abarca el año 2018 y hace también algunas referencias a lo acontecido hasta ahora en 2019**. Enfrentados al problema que siempre supone no contar con datos presupuestarios sólidos hasta bien entrado el año siguiente al analizado, nos ha parecido conveniente –como ya hicimos en ocasiones anteriores– no cerrar algunos de los análisis en el año pasado, sino incorporar también algunas consideraciones sobre el actual.

En el contexto de continuación de la crisis, **las cifras de ayuda humanitaria a escala internacional han experimentado un ligero aumento que continúa la tendencia de años anteriores, alcanzando en 2018 los 28.900 millones de dólares, lo que supuso un incremento respecto a 2017 de un 1%. Estos datos suponen, sin embargo, una ralentización del crecimiento de la ayuda, que en los cuatro años anteriores creció en total acumulado un 30% (6.700 millones de dólares).** Más allá de las cifras, en un mundo con crecientes y más complejas situaciones de crisis, y con el agravamiento de algunas de ellas, el llamado "sistema internacional humanitario" no está siendo capaz de responder y mucho menos de prevenir las situaciones de crisis, desastres y violencia.

En el **caso español, durante el año 2018 se volvió a producir un retroceso** del **7,63% respecto a 2017, situando la acción humanitaria pública en 50,76 millones de euros.** Esta disminución sitúa a la acción humanitaria pública española en un porcentaje del 2,36% de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), cifra similar a la de 2017, cuando se situaba en el 2,15%, **porcentaje muy lejano a la media de los países del CAD, fijada en el 7-10%, y a los compromisos asumidos por nuestro país.**

En cualquier caso, el análisis de las cifras debe hacerse con mucho cuidado, pues cada vez es más evidente que con demasiada frecuencia los fondos de AOD no sirven para cubrir las carencias en términos humanitarios o de desarrollo, sino que se usan con otros fines que poco contribuyen a aliviar el sufrimiento humano o generar desarrollo. Deberemos volver sobre esta cuestión en posteriores informes, ya que se están poniendo en marcha, por parte de diversos actores, iniciativas que buscan contabilizar la ayuda "genuina" respecto de otras formas de cooperación.[1]

En 2018, la acción humanitaria española sufrió otro retroceso: un 7,63% con relación a 2017

En lo que respecta a la estructura del *Informe*, hemos mantenido un enfoque más breve y directo. Arrancamos con el **artículo de introducción al contexto global y sobre los cambios en la situación internacional y sus impactos humanitarios.** Consolidamos en el *Informe* la colaboración con los colegas del programa *Global Humanitarian Assistance* (GHA) de Development Initiatives –entidad que realiza algunos de los informes internacionales de referencia en esta materia–, **analizando en profundidad la financiación humanitaria internacional durante el año 2018, sus tendencias y sus limitaciones.**

El segundo bloque se dedica al **análisis detallado de la acción humanitaria española durante el año 2018 y, en menor medida, 2019.** Para ello, se profundiza en lo realizado por la Administración central del Estado y, en especial, por parte de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y otros actores.

El tercer bloque del *Informe* aprovecha la **experiencia práctica tanto de MSF como del IECAH en diversos contextos y temáticas** para abordar el análisis de varios aspectos muy relevantes en el quehacer humanitario.

Asimismo, de modo sintetizado, presentamos en sus primeras páginas un **resumen ejecutivo**, que recoge las principales conclusiones e introduce algunas propuestas y recomendaciones desarrolladas con posterioridad. Este es y ha sido siempre el espíritu de nuestros informes, aportando constructivamente elementos de estudio y reflexión que contribuyan a la mejora de la acción humanitaria, de modo que esta pueda cumplir con los fines y propósitos que le dieron origen: prevenir y aliviar el sufrimiento humano sin discriminación. Siguen siendo, desgraciadamente, tiempos difíciles, pero, aun así, no queremos perder este carácter propositivo que, incluso en épocas de crisis, tienen nuestros informes.

---

1 Pueden verse las posiciones de las ONG europeas agrupadas en CONCORD, https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2017/10/CONCORD_AidWatch_Report_2017_web.pdf El propio CAD y muchos donantes están discutiendo mejores sistemas de contabilización de la "ayuda".

El *Informe* es una obra colectiva del IECAH, en el que han participado, además, personas de Médicos Sin Fronteras-España y de otras organizaciones. Así, el Programa ***Global Humanitarian Assistance*, de Development Initiatives**, nos ha facilitado los datos para el artículo sobre situación global de la acción humanitaria y los aspectos generales de la financiación humanitaria internacional durante el año, elaborado por **Alicia Daza Pérez y Francisco Rey Marcos.** Por parte de MSF-E, **Alejandro Pozo Marín** profundiza en un tema especialmente relevante como es el de las consecuencias de la criminalización de la ayuda. **Daniel Regazzi y Helen Richards**, también de MSF-E, tratan en detalle los cambios en los desplazamientos internos en Etiopía y sus implicaciones humanitarias, aportando el bagaje y la experiencia sobre el terreno de la organización y sus reflexiones. Por parte del IECAH han participado **Jesús A. Núñez Villaverde** (Situación internacional y cuestiones generales), **Alicia Daza Pérez** (Acción humanitaria internacional y española, así como traducción y cuestiones generales), **Atria Mier** (Relevancia de la acción humanitaria y debates actuales) y **Camille Nussbaum** (Transferencias en efectivo). Otras personas de nuestro Instituto han aportado sugerencias y comentarios. La coordinación y dirección general del *Informe*, la elaboración de algunas partes del mismo y la revisión general han corrido a cargo de **Francisco Rey Marcos.**

Es necesario seguir trabajando para mejorar la acción humanitaria en tiempos de estancamiento y confusión

Como es habitual, desde el IECAH solo nos resta agradecer su colaboración a Médicos Sin Fronteras España, coeditor del *Informe*, y a cuantos han aportado sus reflexiones, sugerencias y propuestas en el proceso de elaboración de estas páginas. De igual modo, queremos reiterar los agradecimientos a las entidades públicas que nos han facilitado sus datos. En este sentido, es obligado citar muy especialmente a la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) de la AECID, cuya transparencia nos ha permitido acceder a abundante y valiosa información, y también a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEUEC), por su disponibilidad para darnos a conocer sus listados de datos y por su amabilidad y paciencia en la inevitable tarea de exploración que siempre entraña una labor valorativa como la que desde aquí hemos llevado a cabo.

La experiencia de los informes anteriores, que tuvieron un gran impacto en el sector y fueron capaces de incidir sobre los actores humanitarios españoles y sobre la opinión pública o los/as responsables políticos/as, nos hace ser optimistas sobre la utilidad de nuestra tarea y nos anima a continuar de modo cotidiano, trabajando por la mejora de la acción humanitaria y por la contribución de las acciones de cooperación en general a la construcción de la paz. Más aún en los actuales momentos.

Francisco Rey Marcos y **Jesús A. Núñez Villaverde**
Codirectores del IECAH

Madrid, noviembre de 2019

FOTO:

"Vinieron al pueblo y mataron a 11 personas", explicaba esta mujer tras huir de su casa. Su hijo de 2 años fue atendido por una clínica móvil de MSF y, debido a la anemia grave que sufría, fue trasladado de inmediato al hospital de Ténenkou (Mali).


60



RESUMEN EJECUTIVO

En los años 2018 y 2019, que se analizan en este informe, **se han consolidado algunas de las tendencias que ya venimos exponiendo en ediciones anteriores.** En los dos grandes tipos de amenazas a las que se enfrenta la acción humanitaria (AH) –**situaciones de violencia o guerra y desastres**– los cambios están siendo rápidos y evidentes. **Los conflictos y las situaciones de violencia son cada vez de una mayor complejidad, con numerosas variables interactuando, y, por su parte, los desastres –considerados aún por algunos como "naturales" cuando en realidad responden cada vez más a una crisis climática en el que la acción humana es bien evidente– muestran patrones de comportamiento cada vez más impredecibles, recurrentes, extremos y con efectos más dañinos.**

En este periodo, a las dos **emergencias nivel tres** (según la clasificación de la ONU) ya conocidas –en **Siria y Yemen**– que están teniendo un carácter crónico con sucesivos repuntes, se añadieron en el año 2019 la emergencia provocada por el **ciclón Idai** en **Mozambique** y la crisis provocada por el agravamiento de la epidemia de **Ébola** en **República Democrática del Congo** (RDC). Otras crisis de carácter crónico o de larga duración como las que sufren, entre otros países, **República Centroafricana** (RCA), **Etiopía, Bangladesh, Myanmar, Nigeria y Somalia** ya se han hecho desgraciadamente habituales en el escenario internacional. Y otras situaciones de crisis política, económica y social como las que sufren el **Triángulo Norte centroamericano** o **Venezuela** cada vez tienen más implicaciones humanitarias.

PANORAMA HUMANITARIO INTERNACIONAL

Desde la perspectiva humanitaria, tras siete años consecutivos de incremento de desplazamientos forzados, **en 2018 se dio una nueva cifra récord en población desplazada y refugiada: 70,8 millones de personas. Tanto el número de personas desplazadas internas (41,3 millones) como el de refugiadas (25,9 millones) alcanzaron en 2018 cifras récord.** El país que acogió a un mayor número de personas refugiadas (3,7 millones) fue Turquía, tal y como ya ocurrió en 2017, y el país con un mayor número de personas desplazadas internas continuó siendo Siria. En 2018, el Pacto Mundial sobre los Refugiados[1] y el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular[2] se aprobaron en un contexto de conflicto, violencia y persecución. **Los países con menos recursos acogen cada vez a un mayor número y a una mayor proporción de población desplazada.** Así, en 2018, un 39% del total de la población desplazada fue acogida en países de renta baja (frente al 22% de 2017), un 54% en países de renta media y un 7% en países de renta alta. Eso no oculta que, mientras tanto, va cobrando aún más fuerza el discurso ultranacionalista de perfil cada vez más abiertamente xenófobo. Un discurso que ve a los migrantes como una amenaza (frente a la que la nueva Comisión Europea va a crear una controvertida figura encargada de "proteger el estilo de vida europeo") y una carga insoportable para el mundo desarrollado, olvidando interesadamente que nueve de cada diez migrantes

FOTO:

Esta niña y sus cuatro hermanas resultaron gravemente heridas en la explosión de una mina cuando limpiaban el tejado de su casa, en Deir ez Zor (Siria).

© LOUISE ANNAUD/MSF

1 "Pacto Mundial sobre los Refugiados", disponible en https://acnur.org/5c782d124#_ga=2.23445434.1638735397.1571236267-933966162.1571236267

2 "Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular", disponible en https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf

africanos y ocho de cada diez asiáticos se quedan en su propio continente.

Los datos muestran que **los países que sufren crisis humanitarias de manera recurrente tienen unos niveles de pobreza mayores.** Durante el año 2018, los 22 países que formaron parte de un llamamiento coordinado de Naciones Unidas y que también lo habían hecho al menos el año anterior albergaban el 9% de la población mundial, una quinta parte de la población mundial en situación de pobreza (alrededor de 376 millones de personas) y un tercio de la población mundial en extrema pobreza (231 millones de personas). La capacidad de luchar contra la pobreza también se ve socavada por las crisis. En los países en los que se realizaron llamamientos coordinados al menos durante cinco años consecutivos entre 2000 y 2017, las tasas medias de reducción de la pobreza cayeron del 4% al 0% en los primeros dos años de sus crisis.

Los países que sufren crisis humanitarias de manera recurrente tienen mayores niveles de pobreza

En cuanto a los **conflictos violentos**, en el año 2018 se contabilizaron 34 conflictos armados activos (uno menos que un año antes gracias a la finalización del conflicto en la región de Ogadén (Etiopía), tras la firma de un acuerdo entre el Gobierno etíope y el grupo armado Frente para la Liberación Nacional del Ogadén), con Libia, Mali, la región del lago Chad (antiguo Boko Haram), Somalia, Sudán del Sur, Afganistán, Irak, Siria y Yemen como los escenarios de mayor nivel de violencia. De todos ellos, 16 corresponden a África, 9 a Asia, 6 a Oriente Medio, 2 a Europa y 1 a América. Asimismo, un 82% figuraban como conflictos internos internacionalizados, mientras que un 12% eran calificados como internos y tan solo el 6% eran de carácter internacional (Sahel occidental e Israel-Palestina). Además, también hay que mencionar los 83 escenarios de tensión a nivel mundial (87 en 2017)[3], la mitad de los cuales fueron de naturaleza intraestatal, con África en cabeza (33), seguida de Asia (18), Europa (12), Oriente Medio (11) y América (9).

Por otra parte, el **gasto militar mundial** en 2018 ascendió a un total de 1,822 billones de dólares (equivalentes al 2,1% del PIB mundial), con un incremento del 2,6% con respecto al año anterior. Junto a esto, las **transferencias mundiales de equipo, material y armamento** han aumentado en el periodo 2014-2018 un 7,8% con respecto al periodo 2009-2013, con Estados Unidos (36% del total), Rusia (21%), Francia (6,8%), Alemania (6,4%) y China (5,2%) copando las primeras posiciones como exportadores (con un 75% del total mundial) y con Arabia Saudí, India, Egipto, Australia y Argelia como los principales importadores en el mismo periodo (absorbiendo el 35% de todas las importaciones mundiales). España, por su lado, ocupa el séptimo puesto entre los principales exportadores mundiales, con un 3,2% del total.

En este contexto, **la AH internacional en 2018 alcanzó los 28.900 millones de dólares, lo que supuso un incremento respecto a 2017 de un 1%. Estos datos suponen una ralentización del crecimiento de la ayuda, que en los cuatro anteriores creció en total acumulado de un 30% (6.700**

3
Situación en la que la persecución de determinados objetivos o la no satisfacción de ciertas demandas planteadas por diversos actores conlleva altos niveles de movilización política, social o militar y/o un uso de la violencia con una intensidad que no alcanza la de un conflicto armado (mínimo anual de 100 víctimas mortales). Incluye enfrentamientos, represión, golpes de Estado, atentados u otros ataques.

millones de dólares). Dicho crecimiento fue similar en donantes públicos y privados, salvo en el año 2018, en el que las contribuciones públicas se incrementaron un 3% y las privadas cayeron un 4,5%. La AH proveniente de Gobiernos e instituciones de la UE ha crecido gradualmente durante los últimos cinco años, aunque el ritmo de crecimiento se ha reducido gradualmente cada año, pasando de un aumento del 10% en 2015 a uno del 3% en 2018.

A pesar de que durante el año 2018 **se alcanzaron niveles récord de financiación humanitaria a través de llamamientos de Naciones Unidas (17.000 millones de dólares, mil millones más que en 2017)**, dado que los llamamientos también se vieron fuertemente incrementados, **la brecha de financiación no varió respecto a la de 2017 (alcanzando el 39%), en la media con los datos de la última década**.

En 2017, **el 64% de la ayuda internacional (14.000 millones de dólares) fue gestionada por organizaciones multilaterales**. Porcentaje en la media de los años anteriores. Por otra parte, los fondos privados fueron fundamentalmente gestionados por ONG (el 85%), porcentaje igualmente en la media de años anteriores.

Pese al leve aumento de las cifras, la brecha de financiación no varió respecto a 2017, alcanzando el 39% de lo solicitado

Desde una perspectiva cualitativa, los datos del FTS[4] de la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) en relación a la **localización de la ayuda muestran una senda de progreso desde 2016 positiva, pero aún muy insuficiente para alcanzar la meta del 25% establecida como uno de los compromisos del *Grand Bargain*.** En el año 2016, esta cifra fue de 433 millones de dólares (el 2% del total de la ayuda), en 2017, de 552 millones (el 2,8%), y en 2018, de 648 millones (el 3,1%).

Respecto a la gestión de los flujos de ayuda y al compromiso del *Grand Bargain* de **mejorar la flexibilidad** alcanzando el objetivo de que el 30% del total de los fondos sean **no finalistas** (*unearmarked*) o ligeramente finalistas (*softly earmarked*) para 2020[5], se puede afirmar que se incrementaron notablemente, pasando de 604 millones de dólares en 2014 a 2.800 millones en 2018. También se avanzó en el **compromiso plurianual en la financiación.** En los últimos años, la financiación plurianual ha crecido, alcanzando en 2018 el 37%. Entre 2016 y 2018, estos fondos se incrementaron de 2.700 millones de dólares a 4.800 millones.

La programación de **transferencias de efectivo** que se ha ido consolidando como tendencia en los últimos años continuó aumentando hasta alcanzar los 4.700 millones de dólares en 2018, cifra récord hasta la fecha, pero el ritmo de crecimiento se está desacelerando. La **asistencia en efectivo y cupones** sigue consolidándose en España y en el ámbito internacional como una herramienta fundamental de la acción humanitaria. Su contante auge en la última década y su gran popularidad por parte de donantes humanitarios clave no debería, sin embargo, ocultar retos y limitaciones importantes, para los cuales la formación y la investigación tienen mucho que aportar. La tendencia a considerar las transferencias monetarias *per se* como un

4 Financial Tracking System, mecanismos de seguimiento de las contribuciones humanitarias.

5 Signatarios del *Grand Bargain,* 2016. "El *Grand Bargain:* un compromiso compartido para servir mejor a las personas necesitadas". Disponible en: https://agendaforhumanity.org/initiatives/3861

elemento innovador y/o positivo es un riego que tiende a controlarse cada vez más, gracias en gran parte a los esfuerzos para desarrollar guías y formaciones especializadas sobre la cuestión. El desarrollo de nuevas tecnologías y metodologías en materia de transferencias monetarias ofrece grandes oportunidades, pero **solo se ha de considerar como una herramienta para adaptar a cada contexto y no como un fin en sí mismo**.

LA ACCIÓN HUMANITARIA EN ESPAÑA

El contexto de inestabilidad política que vive **España** desde el año 2017, marcado, entre otras variables, por la falta de aprobación de nuevos Presupuestos Generales del Estado para los años 2018 y 2019, ha hecho que algunas de las expectativas en materia de cooperación y acción humanitaria tras el cambio de gobierno no hayan tenido recorrido.

Así, en 2018, tras tres años consecutivos de incremento de la **Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) neta española, se produjo una caída de la misma del 15,77%, lo que supone que la AOD neta española de 2018 fue de 2.154,61 millones de euros**. Esta caída, sumada al incremento del 3,7% de la Renta Nacional Bruta, hace que el peso de la AOD disminuya un 4% respecto a 2017, situándola en **el 0,18% del PIB, cifra cada día más lejana del comprometido 0,7%**.

La acción humanitaria española siguió reduciéndose, siendo una de las políticas públicas más afectadas por los recortes

Los datos relativos a la **acción humanitaria española pública** no son más esperanzadores que los del conjunto de la AOD. Durante el año 2018 se **situaron en 50,76 millones de euros, suponiendo una disminución del 7,63% respecto a 2017**. Esta disminución sitúa la acción **humanitaria en un porcentaje del 2,36% respecto a la AOD**, cifra similar a la de 2017, cuando se situaba en el 2,15%. Conviene recordar en este sentido que desde 2007 el compromiso de la cooperación española (CE) era que la AH supusiera el 10% de la AOD, en línea con lo alcanzado por otros donantes. La cooperación descentralizada ha aportado un total de 9,67 millones, de los cuales 8,15 millones (84,23%) han sido aportados por las comunidades autónomas (CC. AA.) y 1,5 millones (15,77%), por entidades locales. Estos datos muestran una caída por segundo año consecutivo de los fondos de la cooperación descentralizada destinados a AH.

En **2018**, último ejercicio completo del que se dispone de datos, se dio un **leve incremento del total de ayuda humanitaria ejecutado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), que fue de 43,8 millones de euros** frente a los 40,09 millones de euros de 2017 y los 34,65 millones de euros de 2016. Del total de ayuda humanitaria de 2018, la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) ejecutó 37,8 millones de euros (el 86,29% del total) y la Dirección de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera, 6 millones (el 13,71% a través de convenios, convocatoria de ONG e intervenciones multilaterales).

La distribución por sectores de la acción humanitaria española muestra una **concentración en la ayuda de emergencia, con 47,71 millones** (el 94% respecto del total frente al 84% de 2017). La ayuda para la reconstrucción y rehabilitación alcanzó los 2,66 millones (algo más de la mitad de lo que supuso en 2017) y la prevención de desastres, 0,39 millones, lo que no supone ni el 1% del total de los fondos.

En ese contexto de parálisis presupuestaria, se han producido ciertos **avances** en materia de planificación que culminaron con la aprobación de la **Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española 2019-2026** en marzo de 2019. La nueva Estrategia supone una actualización de la anterior y plantea objetivos ambiciosos en la materia. Es destacable también, en el periodo que analizamos, la **movilización por vez primera de los equipos START** (Spanish Technical Aid Response Team) para responder al ciclón Idai en Mozambique. Asimismo, han sido destacables los **avances en materia de coordinación mediante el convenio firmado por la AECID, 10 CC. AA. y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)**, en octubre de 2018, con el fin de promover una actuación conjunta en materia humanitaria y en materia de diplomacia humanitaria con diversas iniciativas.

La aprobación de la nueva **Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española 2019-2026** y el consenso alcanzado en torno a ella debería servir para impulsar este componente de nuestra cooperación, recuperando, al menos parcialmente, el músculo de hace una década.

La nueva Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española 2019-2026 supone un reto para su recuperación

RETOS CADA VEZ MÁS ACUCIANTES

Siguiendo la tradición no solo descriptiva sino también analítica de nuestros informes, la experiencia de **Médicos Sin Fronteras** (MSF), muy volcada en desarrollar sus operaciones en el epicentro de los conflictos armados, permite contar con información de primera mano sobre los retos a los que se enfrentan los actores humanitarios. Entre ellos **destaca el de la criminalización de la ayuda y sus efectos sobre las poblaciones civiles**. En los últimos años, han proliferado leyes contra el terrorismo a distintos niveles: en los países en crisis en los que trabajan y están registradas las organizaciones humanitarias, en los países donantes, en los de nacionalidad del personal humanitario y en otros que tienen legislación de alcance internacional. Este marco normativo ha producido en las organizaciones humanitarias al menos dos grandes preocupaciones: la primera, el **riesgo de criminalización de su asistencia**, de que sea considerada como “apoyo material al terrorismo”; la segunda, la **prohibición expresa de establecer contacto con grupos armados** designados como terroristas, limitación que, en muchos lugares, supone un obstáculo mayúsculo para realizar su trabajo.

La acción humanitaria prioriza la asistencia a las personas en función de su necesidad médico-humanitaria, con independencia de su identidad sociopolítica. Las agendas antiterroristas, por el contrario, priorizan la identidad sociopolítica, subordinando la necesidad médico-humanitaria. La confluencia de ambas lógicas produce el **sometimiento de la acción humanitaria a la acción política** y no al revés, y determina el acceso con criterios políticos, no con la imparcialidad que, en teoría, caracteriza a la empresa humanitaria.

El **Derecho Internacional Humanitario (DIH) distingue claramente entre combatientes y civiles**, y los derechos de protección para estos últimos solo se pueden negar en el caso de participación directa en las hostilidades. Sin embargo, en tiempos de lucha antiterrorista, esta diferenciación ha sido despojada de su objetividad legal y reemplazada por una lógica de asociación subjetiva, simplificada y peligrosa (“con nosotros –contra ellos– o contra nosotros –con ellos–”). Ello plantea **serios riesgos para la acción humanitaria y el hecho de que algunas**

organizaciones humanitarias estén aceptando esta imposición puede tener graves consecuencias para el sector humanitario.

Las crisis repentinas y relacionadas con conflictos se han convertido en una nueva realidad en muchos países y, en casos como el de Etiopía, es probable que continúen agudizando las necesidades humanitarias en el futuro cercano. Las crisis de Gedeo-Guji y de Benishangul-Gumuz han evidenciado las dificultades de los mecanismos de respuesta actuales para afrontar los desafíos creados por crisis semejantes. La estrategia humanitaria global y la narrativa en el país –que **enmarca las actividades de respuesta de emergencia en una retórica de desarrollo** ("poner fin a las necesidades")– han influido en la mentalidad y capacidad de los actores humanitarios y los han reorientado hacia objetivos a largo plazo, produciéndose como consecuencia una **pérdida sustancial de experiencia y capacidad para responder a crisis agudas complejas.** Se ha culpado injustamente a la ayuda humanitaria de generar una situación de dependencia de las poblaciones beneficiarias de dicha ayuda y el esfuerzo por evitar dicha dependencia se ha hecho a costa de la eficacia en la respuesta a las acuciantes necesidades inmediatas de las poblaciones desplazadas por la violencia y los conflictos. A ello ha contribuido además la burocratización del sistema de coordinación humanitaria, que ha condicionado los modelos de financiación y las prioridades operacionales. Todo ello ha dado como resultado una reducción drástica de la agilidad y flexibilidad para responder a las necesidades más agudas en las primeras fases de una crisis.

Como se muestra en Etiopía, centrarse en soluciones a largo plazo puede hacer que se olviden las necesidades urgentes

En contextos como Gedeo-Guji y Benishangul-Gumuz, la eficacia en términos humanitarios consiste en responder a las necesidades vitales de la población, incluida su protección, a tiempo. Las lecciones extraídas de estas crisis indican que **es necesario que el ecosistema de agencias humanitarias albergue a algunas capaces de responder en escala y calidad a la crisis y que se genere un marco de actuación que permita hacerlo. Ese marco de actuación incluye el respeto y la operacionalización de los principios humanitarios**, sobre todo en lo que concierne a la evaluación imparcial e independiente de las necesidades, así como en la determinación de las prioridades de respuesta y en la factorización de la protección de la población. Un paso previo es reconocer y restablecer la relevancia y legitimidad de la acción humanitaria clásica en la respuesta a las fases agudas de los desplazamientos de población relacionados con conflictos, y en comprender que, a menudo, esta debe operar en un marco de excepcionalidad, en el que el sacrificio temporal de la eficiencia y la coordinación ha de hacerse a favor de la rapidez del despliegue de los servicios vitales.

Actualmente, MSF lleva a cabo un proceso de reflexión interna sobre cómo maximizar la relevancia y la efectividad de sus propias respuestas a emergencias en Etiopía. Un ejercicio similar centrado en la comunidad humanitaria más amplia sería extremadamente beneficioso y ello no puede suceder sin que prevalezca un espíritu de autoevaluación crítica. El **programa de reformas en curso en Etiopía ofrece una oportunidad para reimaginar creativamente los enfoques actuales de la respuesta humanitaria.** Los objetivos de seguridad y de estabilización han marcado en gran medida la dinámica de la respuesta a esta crisis. Muchos de los problemas de protección a los que se ha enfrentado la población víctima de esta crisis han sido ignorados. Pero la apertura mostrada por las autoridades etíopes para adaptar adecuadamente el despliegue de recursos a las necesidades indica que existe la posibilidad de mejorar

colectivamente la respuesta, al menos en escala y tiempo de reacción. Al margen de los condicionantes externos, aumentar la capacidad y adaptar los marcos operacionales para responder de manera más efectiva son decisiones que están en manos de la comunidad humanitaria. Esas decisiones deberían tomarse de forma urgente para evitar que la ventana de oportunidad que ofrece la nueva situación en Etiopía se convierta en una oportunidad perdida.

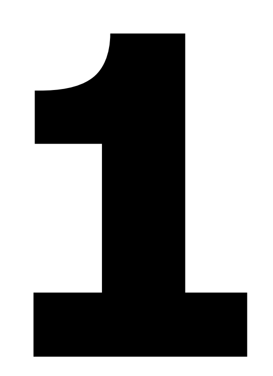
Estas cuestiones y realidades sobre el terreno han revitalizado los debates más globales sobre la **relevancia de la acción humanitaria en el actual contexto internacional** y sobre qué cambios serían necesarios para aumentar su pertinencia. Debate que no es teórico sino con implicaciones prácticas. Ante la pregunta de por qué está tardando tanto la comunidad humanitaria en reaccionar –los debates llevan en la arena pública años–, vuelven a emerger los privilegios que acompañan al desequilibrio de poder y sus dinámicas. Aunque el valor de las políticas, herramientas, directrices y guías es incuestionable, necesitamos nuevas perspectivas, mucho más inclusivas, interseccionales, racializadas, despatriarcales, con un radical sentido de la justicia social y la igualdad. A nadie se le escapa que la acción humanitaria se mueve en márgenes estrechos y complejos, donde **el tiempo y los recursos marcan los ritmos.** Sin embargo, esta no es razón para obviar los legados y dinámicas que pueden estar y están relegando la relevancia de las respuestas.

La acción humanitaria basada en principios sigue siendo relevante en el escenario internacional

De todos los **principios humanitarios, quizá sea precisamente el de humanidad** el menos revisitado, aquel sobre el cual no se habla, ni se debate, tal vez porque se dé por evidente, y precisamente es el que podía dar el vuelco interseccional a la acción humanitaria recuperando su promesa transformadora, que proponía situar a los seres humanos y a las comunidades en el centro de las respuestas, en vez de utilizar una narrativa victimizante, centrada en la pobreza y su irremediabilidad.



CAPÍTULO



ENTRE RETROCESOS Y DESORIENTACIONES: BALANCE INTERNACIONAL DE UN PERIODO CONVULSO

Elaborado por

Jesús A. Núñez Villaverde,
codirector del IECAH

FOTO:

La epidemia de violencia y el deterioro de la economía en El Salvador, Honduras y Guatemala empujan todos los años a medio millón de personas a huir de sus países y cruzar México rumbo a Estados Unidos. Pero la ruta también es muy peligrosa.

1
INTRODUCCIÓN

Hay momentos, como los que se analizan en estas páginas, en los que la sensación de haber perdido ya no solo el norte sino incluso la brújula se impone al mirar la sucesión de acontecimientos y las dinámicas que definen el escenario mundial. Y esto es así no únicamente por la imagen de desorientación que transmite el todavía hegemón mundial, Estados Unidos, con un presidente más errático que imprevisible, sino también por la inanidad de las organizaciones internacionales encargadas de articular respuestas eficaces a los problemas que nos afectan, empezando por los que cabe calificar de amenazas existenciales.

2
LUCES LARGAS

Así ocurre, por ejemplo, en relación con la proliferación de las **armas nucleares**, las de mayor capacidad destructiva de la historia. El problema ya no es que el ideal de un mundo sin arsenales nucleares se aleje cada vez más, sino que estamos ante un claro retroceso. Es cierto, obviamente, que el Tratado de No Proliferación sigue en vigor y que la Agencia Internacional de la Energía Atómica procura cumplir su función de vigilancia y de sanción (en primera instancia) con la totalidad de los Estados firmantes. E incluso hay que celebrar la aprobación del Tratado de Prohibición de Armas Nucleares (2017). Pero en ningún caso podemos olvidar de inmediato que no ha sido firmado por ninguna de las nueve potencias que cuentan con esos artefactos ni tampoco por el resto de países no nucleares miembros de la OTAN. Además, entre los que sí las poseen, vemos cómo Corea del Norte continúa empeñado en llevar a cabo los lanzamientos que considera necesarios para dotarse de una capacidad operativa de segundo golpe, sin que la estrategia de “máxima presión” estadounidense dé resultado alguno.

Más preocupante aún es que tanto Estados Unidos como Rusia siguen adelante con los más ambiciosos programas de modernización de sus respectivos arsenales (que representan, a partes iguales, el 93% del total mundial), con unos avances tecnológicos que buscan contar con verdaderas armas nucleares de batalla, lo que quebraría el delicado equilibrio del terror en el que llevamos décadas viviendo. Un equilibrio que se basa precisamente en la idea de que esas armas no conceden la victoria a ninguno de sus poseedores, sino que nos abocan a un suicidio colectivo de la humanidad que, hasta ahora, ninguno de ellos parece desear. Si a esto se le añade el garrafal error estadounidense de salirse del acuerdo nuclear firmado con Irán en 2015, castigando al régimen con la clara intención de provocar su colapso, no puede extrañar que Teherán acabe por convencerse de la conveniencia de proseguir su controvertido programa nuclear, estimulando de paso a algunos de sus vecinos a hacer lo propio. Entretanto, desde el 2 de agosto de 2019, nos hemos quedado también sin el Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (INF), lo que deja manos libres tanto a Washington como a Moscú para volver a desplegar misiles nucleares de alcance entre los 500 y los 5.500 km en suelo europeo, aumentando así la incertidumbre para quienes habitamos el continente.

Algo similar ocurre con respecto a la **crisis climática**. Una primera mirada a esta amenaza existencial podría llevar a la falsa impresión de que ya hay un nivel de concienciación suficiente sobre sus dimensiones y de que ya están en marcha mecanismos de respuesta que permitan dar un giro radical a lo que, de otro modo, supondría un escenario dantesco para la vida en el planeta. Así, parecería que el Acuerdo de París (2015), tras varios intentos fallidos que nos retrotraen como mínimo a la Cumbre de la Tierra (1992), es una base sólida para lograr escapar de la catástrofe. Por el contrario, hay que volver a recordar que dicho acuerdo es apenas una sucesión de declaraciones de voluntad presentadas por los distintos Gobiernos nacionales, sin que exista ningún mecanismo que asegure la vigilancia sobre los programas indicativos nacionales que cada uno de ellos ha formulado, y mucho menos un instrumento de sanción a quien se salte el compromiso formal adquirido en la capital francesa.

Y si a eso se le suma lo ocurrido en la más reciente Cumbre sobre la Acción Climática, desarrollada el pasado 23 de septiembre en el marco de la última Asamblea General de la ONU, la confianza se reduce aún más. En dicha reunión quedó de manifiesto, por un lado, que casi cuatro años después de firmar el acuerdo los datos demuestran que no se están cumpliendo los topes fijados, y que con las contribuciones nacionales fijadas en París la temperatura media del planeta aumentará entre 2,9 y 3,4 grados (cuando el objetivo mínimo es que no sobrepase los 2 grados y, a ser posible, que se quede por debajo de los 1,5). Por otro lado, la manera en la que, en dicha reunión, preparatoria para la primera cumbre de revisión de lo acordado en París (a celebrar en diciembre del próximo año en Glasgow), se comportaron los tres principales contaminadores mundiales es una preocupante muestra de falta de compromiso. Si China e India enviaron una delegación de segundo nivel, Donald Trump tan solo apareció en la reunión apenas diez minutos para tratar de robar protagonismo a una adolescente sueca que se ha convertido en la cara más popular de un movimiento ciudadano que sigue cobrando fuerza a ojos vista.

El ideal de un mundo sin arsenales nucleares no solo se aleja: es que estamos ante un claro retroceso

Tampoco en cuanto a la **disrupción tecnológica** –la tercera de las amenazas que cabe considerar existenciales por la inquietante dependencia que hemos acumulado de sistemas informáticos y de telecomunicaciones que muestran un altísimo nivel de vulnerabilidad– se están registrando pasos decisivos. Cada vez con mayor frecuencia –sean provocados por actores privados o directamente por Gobiernos–, se están registrando ciberataques que ponen en cuestión la seguridad de millones de personas, sin que los sistemas de defensa y protección de infraestructuras críticas parezcan suficientemente preparados. Los impresionantes avances que se están produciendo en el campo de la infotecnología y la biotecnología pueden ser vistos, al mismo tiempo, como la base fundamental de un nuevo periodo histórico en el que se encontrará solución a todos los problemas que actualmente nos agobian, o como el desencadenante de un proceso que pone en cuestión la vida de la especie humana, tal como la concebimos hasta aquí.
De nosotros depende cuál de esas imágenes acabará convirtiéndose en real, pero la sensación creciente es que ya no tenemos el control sobre procesos que nosotros mismos hemos puesto en marcha.

Por supuesto, a cada una de las inacciones y los retrocesos que aquí se mencionan y en cada uno de los campos que se analizan cabe de inmediato oponerles avances y visiones en la dirección necesaria. Obviamente, no se trata de negar que existen; pero lo

que se quiere destacar con estos mínimos apuntes es que ninguno de estos últimos parece de entidad suficiente para provocar cambios de tendencia en unos procesos que nos acercan peligrosamente al abismo.

3
LUCES CORTAS

Pero es que si acortamos el alcance de nuestra mirada para fijarnos con mayor detalle en los asuntos que hoy ocupan la agenda internacional, la sensación es tanto o más alarmante. Así ocurre, como un síntoma multicausal bien visible de la desatención en términos de prevención y respuesta a situaciones de conflictos y de crisis humanitarias, con el número de **personas refugiadas y desplazadas.** Un año más, y ya van seis seguidos, la cifra ha alcanzado un nuevo hito histórico, con un total de 70,8 millones personas afectadas (frente a 68,5 un año antes), de las que a finales del pasado año 25,9 millones eran refugiadas (25,4 millones en 2017), 41,3 millones eran desplazadas (40 millones en 2017) y 3,5 millones eran solicitantes de asilo (3,1 millones en 2017). Junto a esas cifras también hay que prestar atención a la que la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ofrece en su informe de 2018, estimando que un total de 258,1 millones de personas residen permanentemente en un país distinto al de su nacimiento.

El Acuerdo de París es apenas una declaración de voluntad, sin mecanismos de vigilancia y sanción para los incumplidores

Frente a esa realidad, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, establecido por 164 países en diciembre de 2018, ha sido la noticia más relevante en este terreno a lo largo del periodo aquí analizado. Se trata del primer intento serio de establecer un marco multilateral de cooperación que no solo limite los riesgos asociados a la movilidad humana, sino que también multiplique sus muchas oportunidades. Es, en todo caso, un acuerdo no vinculante que no obliga a ninguno de los firmantes a hacer algo distinto a lo que ahora ya está haciendo. Pero también es un instrumento que, a través de los 23 objetivos que establece, plantea un discurso positivo sobre los flujos migratorios, al tiempo q ue identifica medidas que los Gobiernos firmantes pueden adoptar para reducir la vulnerabilidad de los migrantes y facilitar sus movimientos y su integración en las sociedades de destino.

Eso no oculta que, mientras tanto, va cobrando aún más fuerza el discurso ultranacionalista de perfil cada vez más abiertamente xenófobo. Un discurso que ve a los migrantes como una amenaza (frente a la que la nueva Comisión Europea va a crear una nueva y controvertida figura encargada de “proteger el estilo de vida europeo”) y una carga insoportable para el mundo desarrollado, olvidando interesadamente que nueve de cada diez migrantes africanos y ocho de cada diez asiáticos se quedan en su propio continente.

A la espera de ver lo que puede dar de sí el citado pacto, es obligado volver a insistir en que hoy la respuesta principal sigue siendo fundamentalmente de carácter represivo. Por un lado, visto desde la perspectiva de la Unión Europea, el sesgo policial es innegable, en un intento desesperado y condenado al fracaso de poner límites físicos a los desesperados que tratan de alcanzar lo que equivocadamente perciben como un paraíso en el que podrán llevar la vida digna que se les niega en sus países de origen. Por otro, es cada vez más penoso el ejemplo que dan los

Veintiocho en su afán por lograr la colaboración de los gobernantes de los países de emisión, tanto ofreciendo dinero condicionado a su aprobación a recibir a personas repatriadas sin garantías legales, como prestando asistencia técnica a las fuerzas policiales de esos mismos países de emisión o de tránsito para que repriman la salida desde sus territorios. Y, mientras tanto, continúa desarrollándose ante nuestros ojos el drama diario de personas explotadas por mafias que trafican con su desesperación y el goteo incesante de personas ahogadas en el Mediterráneo, apenas parcheado por los impresentables acuerdos establecidos con Turquía, Libia y algunos países del Sahel africano, en un ejercicio de dejación absoluta de sus valores y principios más básicos y de lo que establece la ley internacional.

A ese problemático panorama se le añade el triste dato de que el **hambre** sigue aumentando, complicando cada vez más el cumplimiento de uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que plantea eliminarla del planeta para 2030. El pasado septiembre se dio a conocer la noticia de que, por tercer año consecutivo, rompiendo una dinámica a la baja de los anteriores quince años, hay más personas que sufren desnutrición que un año antes. En total, según el informe conjunto elaborado por la Organización de la ONU para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Mundial de la Salud (OMS)[1], se estima que en 2018 un total de 821,6 millones de personas (10 millones más que en 2017) estaban en situación de subalimentación crónica; de ellas, 531,9 millones viven en Asia, 256,1 millones en África y 42,5 millones en América Latina y el Caribe. Eso significa también que más de 2.000 millones de personas sufren inseguridad alimentaria moderada o grave; es decir, no tienen acceso regular a alimentos inocuos, nutritivos y suficientes (un problema que también afecta al 8% de la población de América del Norte y Europa).

La sensación es que ya no tenemos control sobre procesos tecnológicos que nosotros mismos hemos iniciado

No menos preocupante es el hecho de que la mayoría de esas personas se encuentran en esa situación de desnutrición crónica como consecuencia de las guerras que asolan sus territorios; la misma causa que afecta a seis de cada diez personas malnutridas. El hambre es causa y consecuencia de la violencia que termina destruyendo riqueza y servicios, desplazando forzosamente a personas de toda condición, dificultando la prestación de la ayuda humanitaria, arruinando cosechas y destruyendo mercados. De ese modo, en un mundo en el que resulta vergonzoso que muera una sola persona por hambre cuando existen alimentos suficientes para cubrir las necesidades de los 7.700 millones de habitantes de este pequeño planeta, en el que la obesidad (13% del total) ya supera a la desnutrición (11%), asistimos a dramas como los que afectan sistemáticamente a lugares como Sudán del Sur, Yemen, Somalia y el norte de Nigeria, entre otras zonas especialmente castigadas de África subsahariana, Asia sudoriental y Asia occidental.

En cuanto a los **conflictos violentos**, y siguiendo como en años anteriores los datos de la Escuela de Cultura de Paz recogidos en su informe *Alerta 2019*, en el año 2018 se contabilizaron 34 conflictos armados activos (uno menos que un año antes gracias a la finalización del conflicto en la región de Ogadén, en Etiopía,

---

1 *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo.* https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ca5162es.pdf

tras la firma de un acuerdo entre el Gobierno etíope y el grupo armado Frente para la Liberación Nacional del Ogadén), con Libia, Mali, la región del lago Chad (antiguo Boko Haram), Somalia, Sudán del Sur, Afganistán, Irak, Siria y Yemen como los escenarios de mayor nivel de violencia. De todos ellos, 16 corresponden a África, 9 a Asia, 6 a Oriente Medio, 2 a Europa y 1 a América. Asimismo, un 82% figuraban como conflictos internos internacionalizados, mientras que un 12% eran calificados como internos y tan solo el 6% eran de carácter internacional (Sahel occidental e Israel-Palestina). Además, también hay que mencionar los 83 escenarios de tensión a nivel mundial (87 en 2017)[2], la mitad de los cuales fueron de naturaleza intraestatal, con África en cabeza (33), seguida de Asia (18), Europa (12), Oriente Medio (11) y América (9).

Por otra parte, según los datos que aporta el SIPRI[3], el **gasto militar mundial** en 2018 ascendió a un total de 1,822 billones de dólares (equivalentes al 2,1% del PIB mundial), con un incremento del 2,6% con respecto al año anterior. En esa misma senda alcista se encuentran América (4,4%), Asia y Oceanía (3,3%) y Europa (1,4%), aunque simultáneamente se ha reducido el esfuerzo militar de África subsahariana (-8,4%). Y una vez más Estados Unidos sigue ocupando la primera posición, con 649.000 millones de dólares, lo que representa el 35,62% del gasto mundial; seguido de China (250.000), Arabia Saudí (67.600), India (66.500) y Francia (63.800). Visto en términos del porcentaje del PIB nacional que supone el gasto militar, los países que más destacan son Arabia Saudí (8,8%), Argelia (5,3%), Armenia (4,8%), Pakistán (4%) y Rusia (3,9%).

Un año más, la cifra de refugiados y desplazados ha alcanzado un nuevo hito: 70,8 millones de personas

Por su parte, las **transferencias mundiales de equipo, material y armamento** han aumentado en el periodo 2014-2018 un 7,8% con respecto al periodo 2009-2013, con Estados Unidos (36% del total), Rusia (21%), Francia (6,8%), Alemania (6,4%) y China (5,2%) copando las primeras posiciones como exportadores (con un 75% del total mundial) y con Arabia Saudí, India, Egipto, Australia y Argelia como los principales importadores en el mismo periodo (absorbiendo el 35% de todas las importaciones mundiales). España, por su lado, ocupa el séptimo puesto entre los principales exportadores mundiales, con un 3,2% del total.

Con la excepción del acuerdo de paz firmado el 16 de septiembre de 2018 entre Eritrea y Etiopía (que finalmente le ha valido el Premio Nobel de la Paz de 2019 al primer ministro etíope, Abiy Ahmed Ali), pocas son las buenas noticias registradas en el diverso campo de la **conflictividad violenta** a nivel mundial. De hecho, lo que más destaca es que el panorama global repite las pautas ya vistas en años anteriores, con la cronificación de muchos focos de violencia y la tan solo aparente resolución de otros. Sirva de ejemplo de esto último el acuerdo firmado en Sudán del Sur entre Salva Kiir y Riek Machar, en agosto de 2018, inmediatamente invalidado por los hechos, y sin que nada garantice que al cierre de 2019 el acuerdo para poner en marcha

---

2 Situación en la que la persecución de determinados objetivos o la no satisfacción de ciertas demandas planteadas por diversos actores conlleva altos niveles de movilización política, social o militar y/o un uso de la violencia con una intensidad que no alcanza la de un conflicto armado (mínimo anual de 100 víctimas mortales). Incluye enfrentamientos, represión, golpes de Estado, atentados u otros ataques.

3 Instituto de Investigación para la Paz de Estocolmo, referente mundial en estas materias.

un Gobierno de unidad nacional a partir del 12 de noviembre vaya a correr mejor suerte. Y algo similar puede decirse ante la considerable dificultad para asentar finalmente la paz en un país como Colombia, donde, tres años después de la firma del acuerdo entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), no solo no ha logrado sumar al Ejército de Liberación Nacional (ELN) a esa misma senda, sino que se registra un notable retroceso tanto en términos humanitarios como políticos.

Mientras tanto, siguen sumidos en sus propias tragedias conflictos como el árabe-israelí, cada vez más lejos de una solución justa, global y duradera, mientras se retrasa *sine die* el anuncio de un supuesto plan de paz estadounidense que, por lo que de momento ha trascendido, no augura nada realmente positivo. Y lo mismo cabe decir de los que asolan Afganistán (donde las elecciones presidenciales del pasado 28 de septiembre de 2019 no han servido para modificar la sensación de que los talibán cuentan cada día con más opciones para volver a tocar poder, sin que la población perciba ninguna mejora en sus condiciones de vida), Libia (hundida en una amarga disputa en la que ninguno de los contendientes parece capaz de inclinar definitivamente la balanza a su favor), Mali (encapsulado en un conflicto sin solución que favorece el auge de un yihadismo que ya desborda sus fronteras), República Centroafricana, Sahara Occidental, Somalia, Yemen y tantos otros. Todo ello sin dejar de lado los inquietantes procesos de desestabilización que, como ocurre por ejemplo en Venezuela, ya han provocado una significativa oleada de desplazamientos forzosos, tanto internos como hacia los países vecinos, y una crisis política con consecuencias humanitarias que plantea muchos interrogantes sobre lo que pueda ocurrir a corto plazo.

El ciclo de hambre y violencia destruye riqueza, empuja a huir a millones de personas y dificulta la ayuda humanitaria

En referencia específica al **terrorismo internacional**, cabe recordar que 2018 empezó con la equivocada idea de que, tras el desmantelamiento del pseudocalifato instaurado por Dáesh en junio de 2014, ese grupo yihadista quedaba finalmente derrotado. Y lo mismo cabe decir, terminando ya 2019, cuando la eliminación física de su líder, Abubaker al Bagdadi, lleva nuevamente al mismo tipo de declaraciones en boca de personajes tan notorios como Donald Trump (el mismo, por cierto, que no solo unas semanas antes de dicha operación dejó en la estacada a sus antiguos aliados kurdos sirios, sino que dio luz verde a una nueva operación militar turca en territorio sirio y facilitó la liberación de centenares de yihadistas que esos mismos grupos custodiaban). Ni entonces ni ahora puede afirmarse que la amenaza haya desaparecido y por el camino se hace cada vez más evidente que al de raíz islámica se une otro terrorismo alimentado por un supremacismo blanco al que apenas se está prestando atención.

Los años transcurridos desde que nos vemos obligados a convivir con la amenaza del terrorismo internacional deberían habernos enseñado ya que no hay solución militar a la vista. Y, sin embargo, sigue brillando por su ausencia una mayor atención a las causas estructurales que lo explican y lo determinan. Una cosa es que buena parte de Irak y Siria, por ejemplo, vuelvan a verse libres del siniestro dictado yihadista, y otra muy distinta es que eso, por sí mismo, se traduzca para sus pobladores en un futuro más esperanzador, sea quien sea la nueva autoridad que a partir de entonces imponga la ley en sus calles. También sería ilusorio suponer que esos grupos van a desaparecer por completo de la región tras la desaparición del pseudocalifato y la muerte de sus líderes. Por el contrario, lo que ya estamos viendo es que, tras perder el control territorial, vuelven a ser inquietantes realidades

recuperando su anterior perfil insurgente. Del mismo modo, es un hecho que el desmantelamiento de otros pseudocalifatos (en Nigeria, Mali o Somalia) no ha llevado a que ninguna de las sociedades liberadas de ese tipo de imposición yihadista haya logrado ir más allá de volver a una posición de partida que, por definición, ni garantizaba la satisfacción de las necesidades básicas ni la seguridad de la mayoría de la población, sumida en un contexto que servía, antes y ahora, de perfecto caldo de cultivo para que en ellas florezca nuevamente la semilla yihadista.

De ahí se deriva, en definitiva, que el derribo de estas fantasmagóricas ensoñaciones yihadistas no equivale a la derrota definitiva de sus perturbadoras propuestas y a la reconstrucción de las sociedades que han dejado tras de sí. Y por si hiciera falta algún dato objetivo, ahí están Afganistán e Irak como ejemplos bien visibles de las limitaciones que tienen las opciones militares. Esto quiere decir, por tanto, que es necesario explorar otras vías para responder a situaciones que derivan de una ecuación multifactorial en la que se entremezclan fracasos de convivencia, dobles varas de media en la aplicación del derecho internacional, fallos en los procesos de integración multicultural, violación sistemática de derechos, progresiva deslegitimación de los Gobiernos, insoportables brechas de desigualdad tanto en el interior de algunos países como a nivel planetario… Cuando a esas variables estructurales se le añaden las circunstancias concretas de una sociedad que ha sido sometida al capricho de dictadores y al yugo yihadista por un tiempo (como ya está ocurriendo ahora tras el desmantelamiento del delirio de Dáesh en Siria e Irak), hay que insistir en que el objetivo no puede limitarse en ningún caso a volver a la casilla de salida, puesto que aquella situación fue precisamente la que propició la aparición y consolidación temporal de la desventura violenta.

El gasto militar mundial en 2018 se incrementó en un 2,6% respecto al año anterior

Esa misma conflictividad, sobre todo en el terreno sociopolítico, se está igualmente haciendo cada vez más visible en diferentes países. Con todas las particularidades que necesariamente hay que aplicar en cada caso –sea en Hong Kong, Chile, Líbano, Argelia, Irak, Egipto, Bolivia o Francia–, se va haciendo muy evidente el malestar que la desigual globalización que nos toca vivir está produciendo en amplias capas de la población que se sienten perdedoras netas de este juego. Un juego que deriva en un aumento insostenible de las desigualdades, en una percepción personal de no tener ya ni siquiera sitio en el campo de juego y de que, en definitiva, con esas reglas solo cabe ir a peor. De ahí que la tentación de romper el tablero de juego y destrozar todas sus piezas sea en muchos casos irresistible para quienes han perdido la confianza en que su vida será mejor que la de las generaciones precedentes.

Ese es un caldo de cultivo perfecto para tantos populismos y nacionalismos como los que ahora vuelven a florecer, mezclados con consignas proteccionistas y discursos que plantean la conveniencia del regreso a un pasado idealizado en el que todo volvería a ser armonioso y espléndido. Un pasado, obviamente, que nunca existió tal como lo presentan sus promotores, pero que sirve como ensoñación movilizadora para quienes no encuentran acomodo en un sistema que no los tiene en cuenta.

Esa oleada de movilizaciones está impulsada por quienes ya no esperan nada del actual sistema vigente y de un *statu quo* que no les reserva ningún espacio ni ningún papel (sin olvidar a los que interesadamente procuran pilotarlas en su propio beneficio contra sus adversarios políticos). Pero frente a ellos tenemos que considerar que ya está en marcha una auténtica contrarrevolución conservadora que, aprovechando el malestar reinante, procura reorientar la insatisfacción generalizada para volver a reinstaurar o fortalecer aún más la ley y el orden a toda costa. Y en ese caso, son actores mucho más potentes los que empujan en esa dirección.

Por supuesto, siempre cabe tachar lo dicho en estas páginas de catastrofista y también cabe presentar estos mismos asuntos desde un prisma más positivo y esperanzador, dado que la botella no está totalmente vacía. No se busca con lo ya dicho negar esa posibilidad. El problema, en cualquier caso, es que el líquido que sigue entrando en ella, con la ilusión de llenarla algún día por completo, es demasiado escaso para tan siquiera frenar las dinámicas que nos acercan peligrosamente a puntos de no retorno, en una mezcla de inconsciencia y cortoplacismo que sorprende aún mucho más cuando vivimos en una sociedad de la información en la que podemos conocer en detalle lo que se nos viene encima.

Se va haciendo muy evidente el malestar que la desigual globalización produce en amplias capas de la población

FOTO:

Entre 5.000 y 6.000 personas están retenidas en los centros de detención de refugiados y migrantes en Libia. En el de Zintan (en la foto), se declaró una epidemia de tuberculosis.

© JÉRÔME TUBIANA/MSF





CAPÍTULO



TENDENCIAS EN LA FINANCIACIÓN DE LA ACCIÓN HUMANITARIA INTERNACIONAL

Elaborado por

Alicia Daza Pérez, investigadora del IECAH, y **Francisco Rey Marcos,** codirector del IECAH, basado en datos del informe *Global Humanitarian Assistance Report* (GHA) 2019[1] elaborado por Development Initiatives

1 INTRODUCCIÓN

En un contexto marcado por el crecimiento de las necesidades humanitarias, el leve crecimiento de la financiación humanitaria experimentado en los últimos años no ha servido para resolver la brecha de asistencia no cubierta. Además, la nueva tipología de crisis humanitarias ha puesto de manifiesto de modo más claro algunas cuestiones relevantes. En primer lugar, los vacíos en la protección de las personas afectadas por las crisis y la pertinencia, por tanto, de dedicar recursos a esa tarea. En segundo lugar, la coexistencia en los escenarios de crisis de diversos instrumentos de financiación que, en ocasiones, no se articulan de modo suficiente para lograr resultados complementarios y coherentes.

El presente artículo, basado en datos del informe *Global Humanitarian Assistance* (GHA) 2019 elaborado por Development Initiatives, ofrece una panorámica de las tendencias en la financiación humanitaria internacional insertándola en un marco más global.

2 POBREZA Y CRISIS HUMANITARIAS

Crisis y pobreza tienen una relación circular. Por una parte, las crisis tienen un mayor impacto en poblaciones con altos niveles de pobreza dados sus altos niveles de vulnerabilidad, y por otra parte, las crisis pueden incrementar la pobreza. Con el tiempo, es previsible que la pobreza se concentre cada vez más en contextos caracterizados por la fragilidad, el conflicto, la inseguridad ambiental y las crisis prolongadas. Esto hace que cada vez se haya puesto más énfasis en la relación entre los diversos tipos de acción en el ámbito de lo humanitario, el desarrollo o la construcción de la paz (el llamado triple nexo acción humanitaria-desarrollo-paz).

Ver figura 1

Los datos muestran que los países que sufren crisis humanitarias de manera recurrente tienen unos niveles de pobreza mayores. Durante el año 2018, los 22 países que formaron parte de un llamamiento coordinado de Naciones Unidas y que también lo habían hecho al menos el año anterior albergaban el 9% de la población mundial, una quinta parte de la población mundial en situación de pobreza (alrededor de 376 millones de personas) y un tercio de la población mundial en extrema pobreza (231 millones de personas). La capacidad de luchar contra la pobreza también se ve socavada por las crisis. En los países en los que se realizaron llamamientos coordinados al menos durante cinco años consecutivos entre 2000 y 2017, las tasas medias de reducción de la pobreza cayeron del 4% al 0% en los primeros dos años de sus crisis.

Que los países con crisis humanitarias recurrentes sufren unos niveles de pobreza mayores es una realidad. En datos agregados, más de un tercio (el 35%) de la población que vive en alguno de los 22 países que han tenido un llamamiento coordinado de ayuda de Naciones Unidas en 2018 y al menos también en 2017

1 El IECAH tiene suscrito un acuerdo de colaboración con Development Initiatives, entidad responsable del *GHA Report 2019,* para la utilización de los datos del mismo. Recogemos en el artículo esos datos de modo resumido y respetando los análisis del GHA. Para contextualizar algunos de los datos, incorporamos algunas consideraciones propias. El *GHA Report 2019* completo puede obtenerse en http://devinit.org/post/global-humanitarian-assistance-report-2019/

FOTO:

Mawza es una zona muy pobre de la gobernación de Taiz, en Yemen; la gente depende de sus tierras para comer y ganar algo de dinero, pero muchos terrenos están minados y se están cobrando muchas víctimas.

vive en condiciones de extrema pobreza, dato tres veces superior que el del resto de los países en desarrollo (el 11,5%). Esta tasa es seis veces mayor (el 64,3%) en los cinco países donde se han producido llamamientos durante 10 años consecutivos. De estos 22 países, cinco han realizado llamamientos de ayuda durante al menos 10 años consecutivos. De los 12 países con más del 50% de la población en extrema pobreza, cinco han sufrido respuestas a crisis crónicas, habiendo realizado llamamientos en cinco o más años consecutivos, desde el año 2000.

3
DINÁMICAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO Y CONSECUENCIAS PARA LA ACCIÓN HUMANITARIA

En 2018, un 39% de la población desplazada fue acogida en países de renta baja

En 2018, el Pacto Mundial sobre los Refugiados[2] y el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular[3] se aprobaron en un contexto de conflicto, violencia y persecución. Durante este año un creciente número de personas se vio forzada a desplazarse de sus hogares o vieron imposibilitado su retorno seguro.

Tras siete años consecutivos de incremento de desplazamientos forzados, en **2018 se dio una nueva cifra récord de población desplazada y refugiada: 70,8 millones de personas. Tanto el número de personas desplazadas internas (41,3 millones) como el de refugiadas (25,9 millones) alcanzaron en 2018 cifras récord.** El país que acogió a un mayor número de personas refugiadas (3,7 millones) fue Turquía, tal y como ya ocurrió en 2017, y el país con un mayor número de personas desplazadas internas continuó siendo Siria.

Ver figura 2

Los 10 países que más población desplazada acogieron experimentaron una disminución en el número de personas acogidas debido a la caída en el número de personas desplazadas internas (albergaron al 54% del total frente al 58% de 2017), en cambio, el número de personas refugiadas en estos países se incrementó en un millón de personas. Por primera vez en ocho años, la región subsahariana desplazó a Oriente Medio como región que acoge a un mayor número de personas desplazadas internas. Además, los países con menos recursos acogen cada vez a un mayor número y a una mayor proporción de población desplazada. Así, en 2018, un 39% del total de la población desplazada fue acogida en países de renta baja (frente al 22% de 2017), un 54% en países de renta media y un 7% en países de renta alta. Este cambio se debe a que las crisis de Siria y Yemen han hecho que dichos países pasen de ser considerados países

2
Pacto Mundial sobre los Refugiados, disponible en https://acnur.org/5c782d124#_ga=2.23445434.1638735397.1571236267-933966162.1571236267

3
Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, disponible en https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf



Proporción de la población mundial respecto a la población en situación de pobreza y extrema pobreza que vive en los 22 países que han realizado llamamientos humanitarios de manera recurrente

Fuente: Development Iniciatives, basado en los datos del PovcalNet del Banco Mundial (BM), los indicadores de desarrollo globales, las perspectivas de la economía mundial del Fondo Monetario Internacional (FMI) y diversas encuestas a nacionales.

Notas: Este gráfico está hecho con las cifras a paridad de poder adquisitivo para permitir establecer comparaciones entre países. Se entiende como población en la línea de la pobreza aquella que vive con menos de 3,20 dólares al día, y en pobreza extrema con menos de 1,90 dólares al día. Se han analizado los llamamientos de los planes de respuesta coordinados de Naciones Unidas.

Población mundial

7.200 mill. de personas

Vive en países con llamamientos de ayuda recurrentes **9%**

Vive en otros países **91%**

Línea de pobreza: 3,20 USD

1.800 mill. de personas viven en condiciones de pobreza

Vive en países con llamamientos de ayuda recurrentes **21%**

Vive en otros países **79%**

Línea de pobreza extrema: 1,90 USD

697 mill. de personas vivenen condiciones de pobreza

Vive en países con llamamientos de ayuda recurrentes **33%**

Vive en otros países **67%**



Los 20 países con mayor cantidad de población desplazada, 2018

- Personas refugiadas (incluye situaciones similares al refugio)
- Personas desplazadas internamente
- Solicitantes de asilo

Fuente: Development Iniciatives, elaborado con datos de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas (ACNUR), la Agencia de Naciones Unidas para la población refugiada de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA) y datos del Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno (IDMC).

Nota: Los 20 países han sido seleccionados en base al número de personas desplazadas en 2018. La expresión "personas desplazadas" incluye personas refugiadas y personas en situaciones similares a las del refugio, desplazados/as internos/as (PDI) y solicitantes de asilo. La cifra de PDI incluye el total de PDI a finales de 2019 como reporta el IDMC. Los datos son presentados según las definiciones de país/territorio de asilo de ACNUR. Según los datos proporcionados por UNRWA, las personas refugiadas registradas en Palestina se incluyen como personas refugiadas para Jordania, Líbano y Siria, y como PDI para Palestina.

Siria	2018	6,7
	2017	7,4
Colombia	2018	5,8
	2017	6,5
Turquía	2018	5,1
	2017	4,9
R. D. Congo	2018	3,6
	2017	5,0
Sudán	2018	3,2
	2017	3,0
Etiopía	2018	3,0
	2017	2,0
Jordania	2018	3,0
	2017	2,9
Somalia	2018	2,7
	2017	0,9
Afganistán	2018	2,7
	2017	1,4
Yemen	2018	2,6
	2017	2,3
Palestina	2018	2,3
	2017	2,2
Irak	2018	2,3
	2017	2,9
Nigeria	2018	2,3
	2017	1,7
Sudán del Sur	2018	2,2
	2017	2,2
Pakistán	2018	1,5
	2017	1,6
Líbano	2018	1,5
	2017	1,5
Alemania	2018	1,4
	2017	1,4
Bangladesh	2018	1,3
	2017	1,4
Uganda	2018	1,2
	2017	1,4
Camerún	2018	1,1
	2017	0,6

0 1 2 3 4 5 6 7

Número de personas desplazadas (en millones)

de renta media a países de renta baja. De esos 10 países que más población desplazada acogen, seis son de renta baja (Siria, Yemen, República Democrática del Congo, Etiopía, Somalia y Afganistán) y cuatro de renta media (Sudán, Colombia, Turquía y Jordania).

Ver figura 3

El hecho de que cada vez se den en el mundo un mayor número de crisis con una mayor duración implica que el número de personas en situación de necesidad es mayor. La respuesta a esta demanda durante los últimos años ha sido un incremento en los fondos de la acción humanitaria (AH) internacional. Los datos más recientes del CAD muestran que la respuesta se sigue concentrando en un pequeño número de crisis, si bien ha habido variaciones significativas en los países receptores respecto a 2016.

La respuesta humanitaria se sigue concentrando en un pequeño número de crisis

En 2017, 10 países concentraron el 63% (11,8 millones de dólares) del total de la AH internacional, siendo Siria el país que más ayuda recibió por sexto año consecutivo a pesar de una caída en los fondos recibidos respecto a 2016 del 12%. Somalia y Nigeria fueron los países en los que más crecieron los fondos recibidos y Palestina el lugar donde más disminuyeron, un 32%; esta disminución fue en su mayor parte (el 85%) debida a la caída de los fondos provenientes de EE. UU.

4
EL CONTEXTO DE FINANCIACIÓN

La acción humanitaria internacional es un recurso vital para responder a las crisis, pero existe otra amplia gama de recursos nacionales e internacionales que la complementan. Los recursos nacionales juegan un papel muy importante en la respuesta en los países en desarrollo, siendo los Gobiernos los que responden primero a una crisis utilizando sus propios recursos. Sin embargo, los países con llamamientos de ayuda recurrentes suelen tener menos recursos propios y menores entradas comerciales per cápita; pero, por el contrario, reciben más Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

Ver figura 4



Los 10 mayores receptores de acción humanitaria internacional, 2017

Fuente: Development Iniciatives, elaborado con datos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, el Financial Tracking System (FTS) de la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) y del Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF).

Nota: Los datos son a precios constantes de 2017.

SIRIA
2.348 mill. USD
13%
-12%
-309 mill. USD
Variación 2016–2017

LÍBANO
724 mill. USD
3,9%
+9,1%
+60 mill. USD
Variación 2016–2017

NIGERIA
739 mill. USD
4%
+156%
+450 mill. USD
Variación 2016–2017

TURQUÍA
741 mill. USD
4%
-17%
-151 mill. USD
Variación 2016–2017

PALESTINA
793 mill. USD
4,3%
-32%
-380 mill. USD
Variación 2016–2017

ETIOPÍA
863 mill. USD
4,6%
+2,3%
+863 mill. USD
Variación 2016–2017

SOMALIA
1.082 mill. USD
5,8%
+127%
+604 mill. USD
Variación 2016–2017

IRAK
1.252 mill. USD
6,7%
-14%
-204 mill. USD
Variación 2016–2017

SUDÁN DEL SUR
1.370 mill. USD
7,4%
+27%
+291 mill. USD
Variación 2016–2017

YEMEN
1.898 mill. USD
10%
+19%
+305 mill. USD
Variación 2016–2017

Turquía
Siria
Líbano
Irak
Palestina
Yemen
Nigeria
Etiopía
Somalia
Sudán del Sur

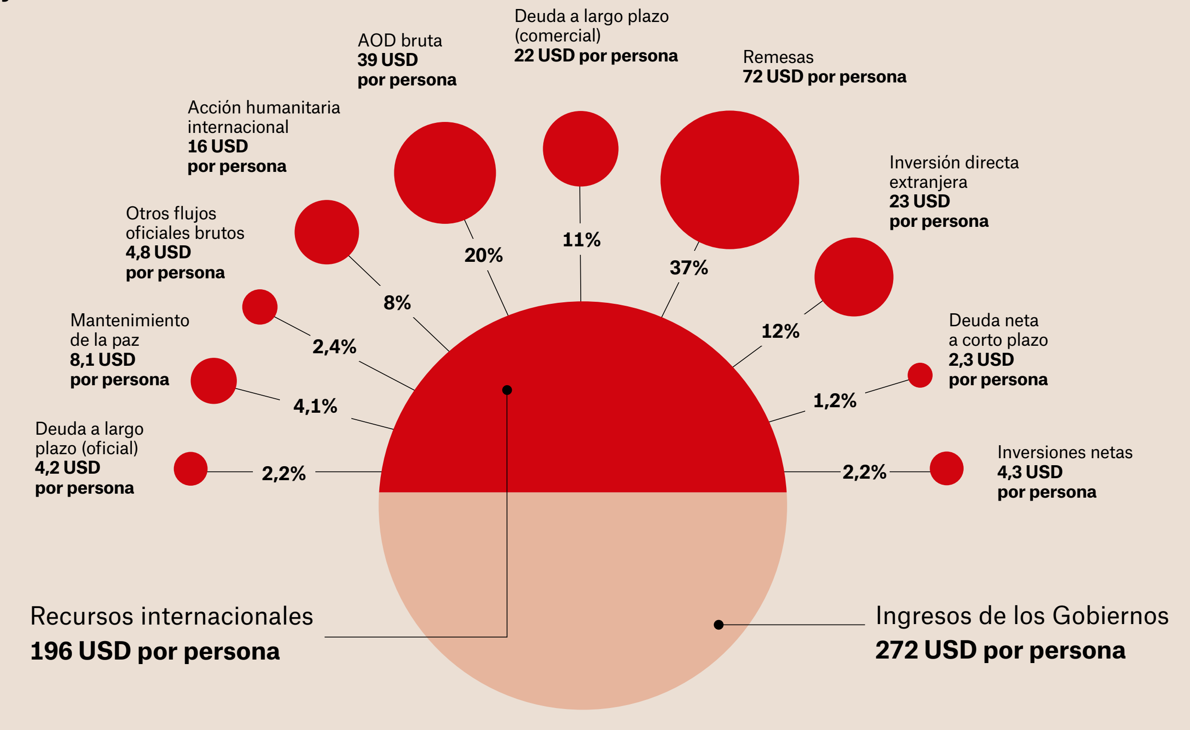


Diversidad de recursos en los países con llamamientos de ayuda recurrentes, comparados con otros países en sdesarrollo, por persona

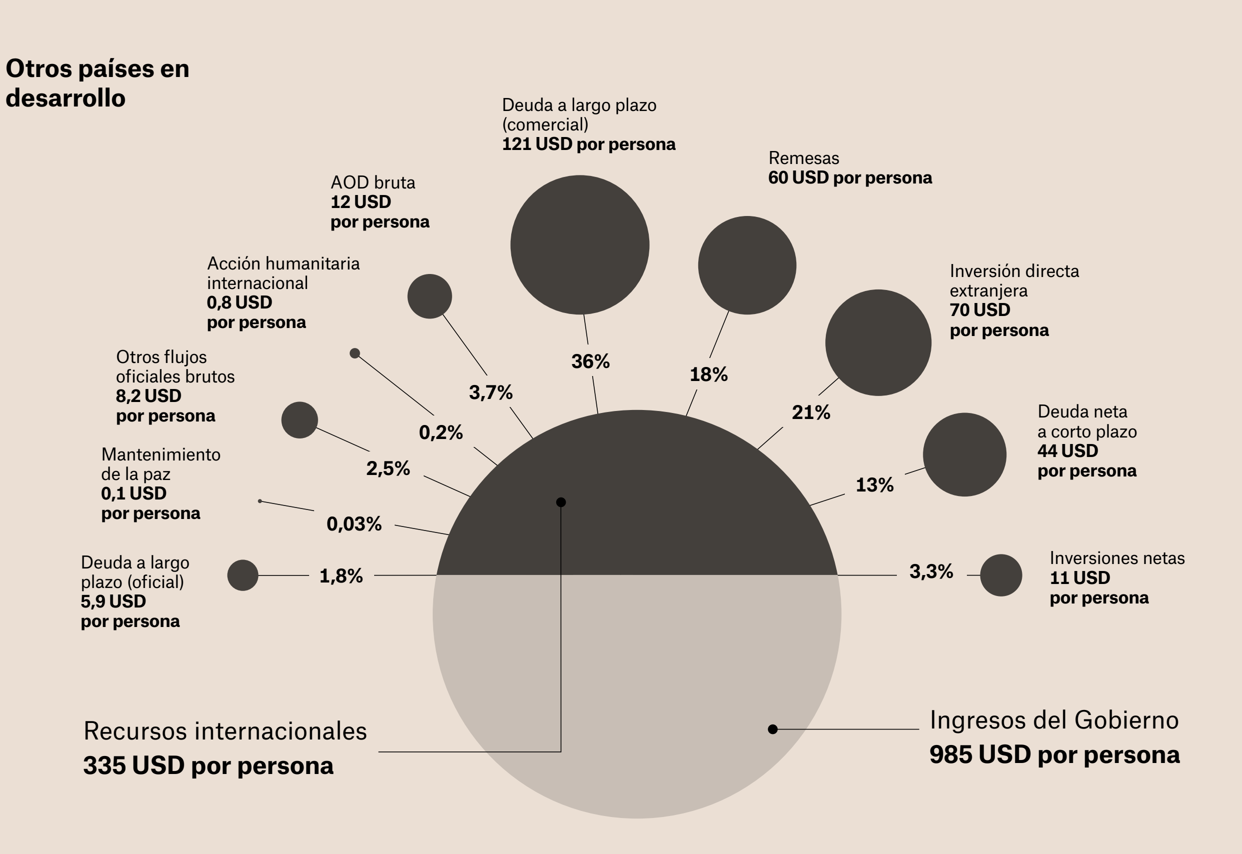
Fuente: Development Initiatives, con cálculos y datos basados en datos del CAD de la OCDE, el FTS de OCHA, el CERF de la ONU, la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el BM, el FMI y los presupuestos de operaciones de mantenimiento de paz.

Nota: Los ingresos de Gobiernos pueden incluir subvenciones a Turquía y Yemen. Los flujos negativos, la deuda a corto plazo y la inversión directa extranjera se han establecido a cero a nivel país. Los países con llamamientos recurrentes incluyen 24 países que han realizado llamamientos en dos o más años consecutivos. La AOD bruta tiene en cuenta todos los desembolsos brutos de AOD, salvo aquella con fines humanitarios.

Países con llamamientos de ayuda recurrentes



Otros países en desarrollo



Tanto los recursos internacionales como los nacionales son más bajos por persona en los países en crisis. En los países con llamamientos recurrentes, la AOD y la AH suponen porcentajes mayores que en el resto de los países en desarrollo (AOD del 20% frente al 3,7% y AH del 8% frente al 0,2%) y reciben tres veces más fondos por persona; aunque esta diferencia es mucho más significativa en países de renta media tales como Libia o Irak, que recibieron 46,23 dólares por persona, mientras que el resto de los países de renta media recibieron 8,48 dólares por persona. Esta diferencia en los países de renta baja es mucho menor, de 52,76 frente a 45,12 dólares por persona.

Ver figura 5

La AH internacional en 2018 alcanzó los 28.900 millones de dólares

La AH internacional en 2018 alcanzó los 28.900 millones de dólares, lo que supuso un incremento respecto a 2017 de un 1%. Estos datos suponen una ralentización del crecimiento de la ayuda, que en los cuatro años anteriores creció en total acumulado un 30% (6.700 millones de dólares). Dicho crecimiento fue similar en donantes públicos y privados, salvo en el año 2018, en el que las contribuciones públicas se incrementaron un 3% y las privadas cayeron un 4,5%.

La AH proveniente de Gobiernos e instituciones de la Unión Europea (UE) ha crecido gradualmente durante los últimos cinco años, aunque el ritmo de crecimiento se ha reducido gradualmente cada año, pasando de un aumento del 10% en 2015 a uno del 3% en 2018.

Ver figura 6

A pesar de que durante el año 2018 **se alcanzaron niveles récord de financiación humanitaria a través de llamamientos de Naciones Unidas (17.000 millones de dólares, mil millones más que en 2017**), dado que los llamamientos también se vieron fuertemente incrementados, **la brecha de financiación no varió respecto a la de 2017 (alcanzando el 39%), en la media con los datos de la última década.**

2018 fue el tercer año consecutivo de incremento de los llamamientos coordinados de Naciones Unidas, alcanzando los 28.100 millones de dólares. Este incremento se produjo a pesar de darse una disminución en el número de llamamientos (de 41 a 34). Dicha subida se produjo por el aumento de necesidad de financiación de las crisis de RDC (se incrementó un 106%), Yemen (un 33%) y Bangladesh (un 119%). El Plan Regional para los Refugiados y la Resiliencia (3RP) de Siria y el Plan de Respuesta Humanitaria para Siria fijaron los objetivos históricos más altos en cuanto a financiación (5.600 y 3.400 millones de dólares, respectivamente), aunque en la práctica fueron escasamente financiados. Las crisis que vieron más incrementados sus fondos respecto a los llamamientos efectuados fueron las de Yemen, Turquía y Bangladesh.

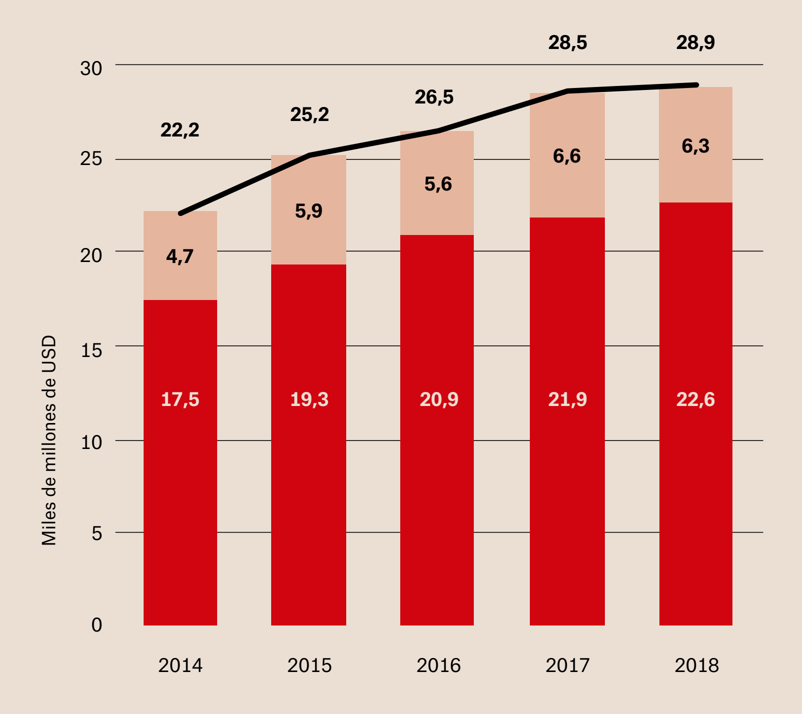
Ver figura 7



Acción humanitaria internacional, 2014–2018

Fuente: Development Iniciatives, elaborado con datos CAD de la OCDE, el FTS de OCHA, CERF ONU y la base de datos de Development Iniciatives para contribuciones privadas.

Nota: Los datos de 2018 son preliminares. Hay diferencias en estos datos respecto a los publicados en los informes GHA anteriores debido a la deflación y a la metodología utilizada. Los datos son a precios constantes de 2017.

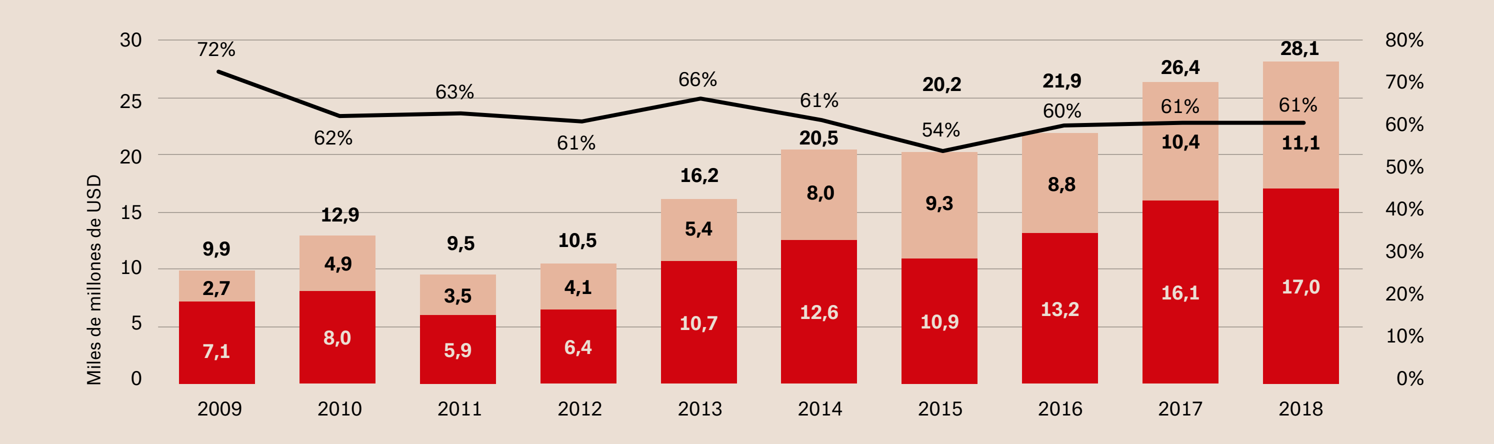




Financiación y necesidades: llamamientos coordinados de la ONU, 2009-2018

Fuente: Development Iniciatives, elaborado con datos del FTS de OCHA y de ACNUR.

Nota: Los datos de 2012 incluyen el Plan de Respuesta Regional de Siria (RRP) supervisado por ACNUR. Para evitar la doble contabilización de los llamamientos regionales con los planes de respuesta humanitaria, los Planes Regionales de Respuesta de Sudán del Sur no incluyen ningún componente nacional ni regional; el Plan Regional de Respuesta de Sudán de 2016 tampoco incluye ningún componente nacional ni regional de República Democrática del Congo (RDC), República Centroafricana (RCA) ni Sudán; el Plan Regional de Respuesta de Sudán 2017 no incluye componentes nacionales ni regionales de Etiopía, Sudán, Kenia, RDC ni RCA, mientras que el Plan Regional de Respuesta de Sudán del Sur de 2018 no incluye componentes nacionales ni regionales de Etiopía, Sudán, Kenia, RDC ni RCA. En el Plan Regional de Respuesta de Refugiados de Burundi de 2015, 2016, 2017 y 2018 no se incluye RDC. El Plan Regional de Respuesta de Personas Refugiadas de RCA no incluye componentes nacionales ni regionales de Camerún, Chad ni RDC. El Plan Regional de Respuesta de RDC de 2018 no incluye Burundi. Los Planes Regionales de Respuesta de Tanzania de 2014-2017 y de Etiopia 2014-2016 están incluidos en el cálculo, así como el llamamiento interagencial para personas refugiadas en Angola de 2017. Los datos son a precios corrientes.





Principales donantes públicos de acción humanitaria, 2018: Gobiernos e instituciones de la UE

Fuente: Development Iniciatives, elaborado con datos del CAD de la OCDE, el FTS de OCHA y el CERF.

Nota: Los datos de 2018 del CAD de la OCDE son preliminares. Las contribuciones de los Estados miembro de la UE incluyen una cantidad imputada de sus gastos. Las instituciones de la UE también se incluyen por separado para comparación y están sombreadas de manera diferente. Turquía está sombreada de manera diferente porque la acción humanitaria que reporta voluntariamente al CAD de la OCDE se compone en gran parte de los gastos para acoger a personas refugiadas sirias en Turquía, y por lo tanto no es estrictamente acción humanitaria. Los datos son a precios constantes de 2017.

Turquía 8.399 mill. USD
EE. UU. 6.646 mill. USD
Alemania 2.962 mill. USD
Instituciones de la UE 2.240 mill. USD
Reino Unido 2.194 mill. USD
Emiratos Árabes Unidos 1.968 mill. USD
Arabia Saudí 1.272 mill. USD
Suecia 952 mill. USD
Canadá 711 mill. USD
Japón 648 mill. USD
Noruega 628 mill. USD
Francia 581 mill. USD
Países Bajos 561 mill. USD
Dinamarca 491 mill. USD
Italia 459 mill. USD
Suiza 404 mill. USD
Bélgica 323 mill. USD
Kuwait 309 mill. USD
España 240 mill. USD
Australia 224 mill. USD
Irlanda 212 mill. USD
Finlandia 123 mill. USD

5
EL PANORAMA DE LOS DONANTES: ¿QUIÉN PROVEE AYUDA?

Durante 2018, 20 Gobiernos donantes, junto con las instituciones de la UE, aportaron el 97% de la acción humanitaria internacional pública, incrementándose de 20.900 a 21.900 millones de dólares. Además, el 52% se debieron a tres donantes: Estados Unidos, Alemania y Reino Unido, aportando uno de ellos, Estados Unidos, el 29%. Si bien estas cifras muestran una gran concentración, estos tres países tuvieron un peso relativo menor que en 2017.

En cifras generales, la tasa de crecimiento de la ayuda de estos 20 principales donantes estuvo cayendo desde el año 2014 hasta el año 2017. El año 2018 fue el primero en que esta esta tasa se incrementó ligeramente.

Siete de estos 20 donantes incrementaron su ayuda, de los cuales tres la aumentaron más de un 10%. Destaca la ayuda proveniente de los Emiratos Árabes Unidos y de Arabia Saudí, que se incrementó un 567% y un 173%, respectivamente, alcanzando los 1.700 y los 806 millones de dólares. La mayor parte de esta ayuda fue destinada a Yemen. Por otra parte, ocho donantes la redujeron en más de un 10%, destacando como los donantes que más disminuyeron sus contribuciones de manera porcentual Japón (el 27%) e Italia (el 26%).

En 2018, 20 Gobiernos, junto con las instituciones de la UE, aportaron el 97% de la AH internacional pública

Tal y como se muestra al inicio de este artículo, un amplio número de países acogen a personas refugiadas, solicitantes de asilo y desplazadas internas. Los datos reportados al CAD de la OCDE incluyen algunos de los gastos para personas refugiadas en el país; sin embargo, la mayoría de los gastos de los países que albergan a un mayor número de personas desplazadas no son contabilizados. En octubre de 2017, el CAD elaboró una nueva guía[4] para contabilizar el gasto en países de acogida.

En relación con las personas refugiadas, los gastos en los países de acogida disminuyeron un 28%, hasta los 10.200 millones de dólares; ya en 2017 habían caído un 14%. Los países que reportaron un mayor gasto fueron Estados Unidos, Alemania e Italia, a pesar de que los dos últimos informaron de una reducción significativa (el 37% y el 41%, respectivamente). Suiza y Países Bajos también informaron sobre una importante disminución, mientras que Francia, Canadá y España lo hicieron de un significativo incremento.

6
¿COMO SE GESTIONA LA AYUDA?

Los datos disponibles proporcionan una imagen clara de cómo se transfieren los fondos de AH de los donantes a los receptores de primer nivel. Pero, en algunos casos, los fondos no se gastan por este receptor de primer nivel, sino que pasan a un receptor de segundo nivel o incluso a más intermediarios, hasta llegar a la

4 http://www.oecd.org/dac/DAC-HLM-2017-Communique.pdf

ubicación de la crisis. Para la financiación a receptores de primer nivel, los datos indican que los patrones de asignación de fondos de donantes públicos y privados variaron poco entre 2013 y 2017. Para las transacciones de segundo nivel o más, los datos son bastante limitados.

Ver figura 8

En 2017, **el 64% de la ayuda internacional (14.000 millones de dólares) fue gestionada por organizaciones multilaterales**, porcentaje en la media de años anteriores. Por otra parte, los fondos privados fueron fundamentalmente gestionados por ONG (el 85%), porcentaje igualmente en la media de años anteriores.

Los datos del FTS de OCHA, en relación a la **localización de la ayuda, muestran una senda de progreso desde 2016 positiva, pero aún muy insuficiente para alcanzar la meta del 25% establecida como uno de los compromisos del *Grand Bargain*.** En el año 2016, esta cifra fue de 433 millones de dólares (el 2% del total de la ayuda); en 2017, de 552 millones (el 2,8%), y en 2018, de 648 millones (el 3,1%).

La localización de la ayuda muestra una senda de progreso aún muy insuficiente

De esta ayuda gestionada directamente de manera local, la mayor parte va dirigida a Gobiernos locales (83%), habiéndose disminuido dos puntos porcentuales la proporción dirigida a ONG locales en 2018.

Ver figura 9



Canales de financiación de la acción humanitaria internacional, 2017

Fuente: Development Iniciatives, elaborado con datos del CAD-OCDE, el FTS de OCHA, CERF y de la base de datos de Development Initiatives para contribuciones privadas voluntarias.

Nota: CRMLR: Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Para los datos relativos a receptores de primer nivel de los Gobiernos donantes y de las instituciones de la UE se han utilizado datos del CRS del CAD-OCDE, CERF ONU y del FTS de OCHA ONU. Las gráficas del cálculo del total de acción humanitaria de los donantes del CAD-OCDE provienen de los datos del CAD-OCDE tabla 1.2ª y "Miembros"; por lo tanto, los totales, pueden no coincidir. "Sector público" hace referencia tanto a las definiciones de la OCDE como a los fondos reportados al FTS. En los códigos CRS del CAD-OCDE "otros", "a ser definidos" y "alianzas público-privadas" son incluidos en "otros". La gráfica de financiación privada se ha realizado a partir de la base de datos de Development Initiatives sobre contribuciones privadas voluntarias. Los datos son a precios constantes de 2017.

Donantes | **Receptores de primer nivel** | **Receptores de segundo nivel**

Gobiernos CAD-OCDE
20.600 mill. USD

Otros Gobiernos
1.300 mill. USD

Privado
6.600 mill. USD

13.600 mill. USD
400 mill. USD
Organizaciones multilaterales
14.000 mill. USD

4.000 mill. USD
100 mill. USD
ONG
4.100 mill. USD

1.800 mill. USD
200 mill. USD
CRMLR
2.000 mill. USD

1000 mill. USD
400 mill. USD
Sector público
1.400 mill. USD

300 mill. USD
100 mill. USD
Otros
300 mill. USD

ONG
5.700 mill. USD

Organizaciones multilaterales
700 mill. USD

CRMLR
200 mill. USD

La financiación a los receptores de segundo nivel no se recoge de manera exhaustiva en las plataformas internacionales de recogida de datos

Acción humanitaria internacional total: 28.600 millones de USD



Financiación directa a actores locales y nacionales reportada al FTS de OCHA-ONU, 2017

Fuente: Development Iniciatives, elaborado con datos del FTS de OCHA-ONU.

Nota: **1)** CRMLR: Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. **2)** Los actores gubernamentales en Bahamas y Grecia se cuentan como respuesta nacional ya que recibieron ayuda humanitaria en 2017. Están incluidas las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja que recibieron ayuda humanitaria internacional para responder a crisis internas.

Respuesta internacional
96%

ONG internacionales del Sur
0,3%

Respuesta local y nacional
3,1%

ONG afiliadas internacionalmente
0,1%

Sociedades nacionales CRMLR
0,1%

ONG locales
0,1 %

ONG nacionales
0,3%

Gobiernos nacionales
2,6%

Fundaciones nacionales
0,002%

Academias nacionales/*think tanks*/institutos de investigación
0,003%

Corporaciones privadas nacionales
0,1%

En relación al compromiso del *Grand Bargain* de **mejorar la flexibilidad** alcanzando el objetivo de que el 30% del total de los fondos sean no finalistas (*unearmarked*) o ligeramente finalistas (*softly earmarked*) para 2020[5], solamente se puede afirmar que aquellos dirigidos a las nueve agencias de Naciones Unidas analizadas (ver la nota de la figura 10) se incrementaron notablemente, pasando de 604 millones de dólares en 2014 a 2.800 millones en 2018[6]. Este incremento es debido a los incrementos de financiación no finalista de ACNUR (305 millones de dólares) y de la OOPS (173 millones de dólares), la suma de los cuales supone el 79% del total del incremento. Por lo tanto, el incremento de la financiación no finalista no es uniforme entre las diferentes agencias: en algunas creció, tal es el caso del PMA, OCHA o el PNUD; en cambio, en otras, como la OMS, UNICEF o ACNUR, disminuyó. Por otra parte, la financiación finalista se incrementó un 45%.

Ver figura 10

En los últimos años, la financiación plurianual ha crecido, alcanzando en 2018 el 37%

No existe una definición común de lo que significa **plurianual**, si bien la mayoría de los donantes catalogan como tal aquella financiación cuya duración es de 24 meses o más. En los últimos años, la financiación plurianual ha crecido, alcanzado en 2018 el 37%. Entre 2016 y 2018, estos fondos se incrementaron de 2.700 millones de dólares a 4.800 millones.

Ver figura 11

5 Signatarios del *Grand Bargain,* 2016. "El *Grand Bargain:* un compromiso compartido para servir mejor a las personas necesitadas". Disponible en: https://agendaforhumanity.org/initiatives/3861

6 En 2018, se reportaron 20.200 millones de dólares de acción humanitaria internacional al sistema FTS de OCHA-ONU. De este total, solamente el 17% (3.500 millones) fue etiquetado en como finalista, no finalista o ligeramente finalista. Los restantes 16.600 millones de dólares no incorporaron ninguna asignación. La introducción de la Versión 2.03 del Estándar IATI en marzo de 2018 permite asignar los fondos según tipos y modalidades compatibles con el *Grand Bargain,* si bien su nivel de implementación es aún muy escaso.

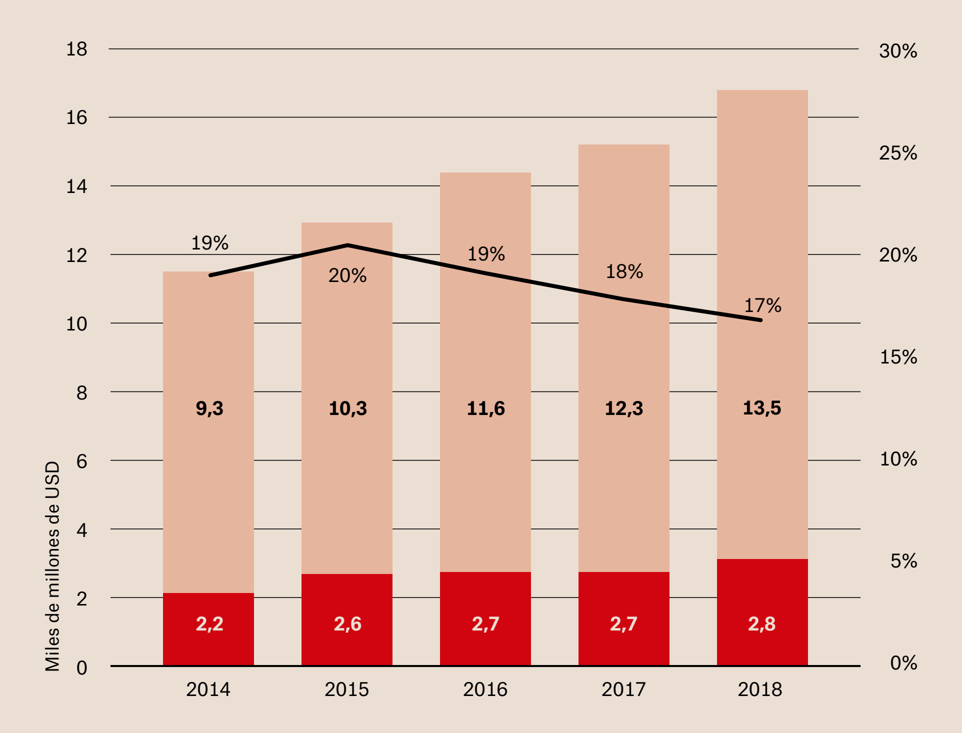


Fondos finalistas y no finalistas de nueve agencias de Naciones Unidas, 2014-2018

- Financiación no finalista (*unearmarked*)
- Financiación finalista (*earmarked*)
- Financiación no finalista (*unearmarked*)

Fuente: Development Initiatives, basado en datos proporcionados bilateralmente por las agencias de la ONU.

Nota: Los cálculos comprenden contribuciones humanitarias finalistas y no finalistas provistas por la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ACNUR, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), OCHA, el Organismo de Obras Públicas y Socorro de Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en el Cercano Oriente (OOPS), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Los datos son a precios constantes de 2017.



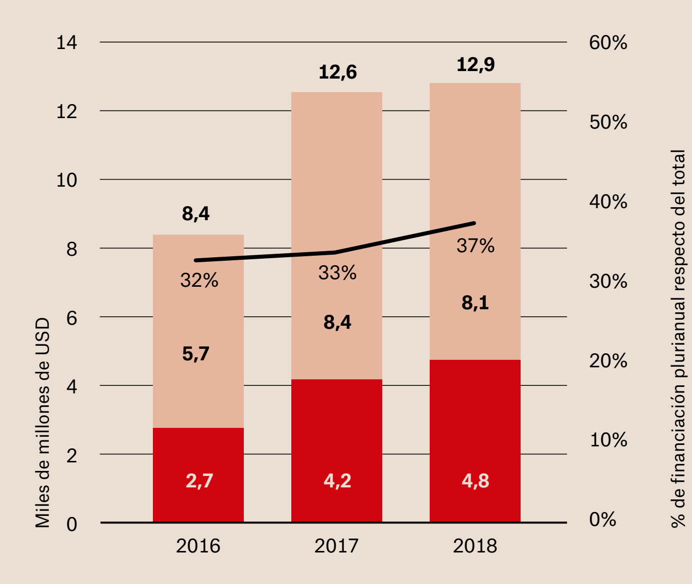


Financiación anual y plurianual de signatarios del *Grand Bargain*, 2016-2018

- Contribuciones plurianuales
- Contribuciones anuales
- Contribuciones plurianuales como % del total

Fuente: Development Iniciatives, basado en datos proporcionados bilateralmente y datos de la IATI.

Nota: Los datos corresponden a los 11 donantes institucionales signatarios del *Grand Bargain* y que contestaron a la encuesta realizada por ODI. En "plurianuales" también se incluyen los acuerdos de financiación de entre 12 y 24 meses cuando así ha sido definido por el donante. Los datos de DFID fueron recopilados de IATI e incluyen algunos costes operacionales. Los datos son a precios constantes de 2017.



La programación de **transferencias de efectivo** puede permitir a los/as destinatarios/as elegir la mejor manera de satisfacer sus necesidades, con el potencial de poder mejorar su dignidad. Cada vez más agencias están haciendo seguimiento de sus programas de efectivo, pero los desafíos persisten y los datos accesibles son limitados. La información recopilada directamente de donantes y agencias por el instituto Development Initiatives indican que, si bien los volúmenes de programas de efectivo y cupones continuaron aumentando hasta alcanzar los 4.700 millones de dólares en 2018, cifra récord hasta la fecha, el ritmo de crecimiento se está desacelerando.

Ver figura 12

Estos datos suponen que los volúmenes globales de programas de efectivo y cupones en AH crecieron un 10% entre 2017 y 2018. Dicho crecimiento fue impulsado en gran medida por un aumento de este tipo de programas de las agencias de la ONU (el 25%). Los volúmenes implementados por las ONG y por el MICRMLR se mantuvieron en un nivel similar, aunque disminuyeron ligeramente como proporción del total (del 46% al 40% combinado).

Los volúmenes globales de programas de efectivo y cupones en AH crecieron un 10% entre 2017 y 2018

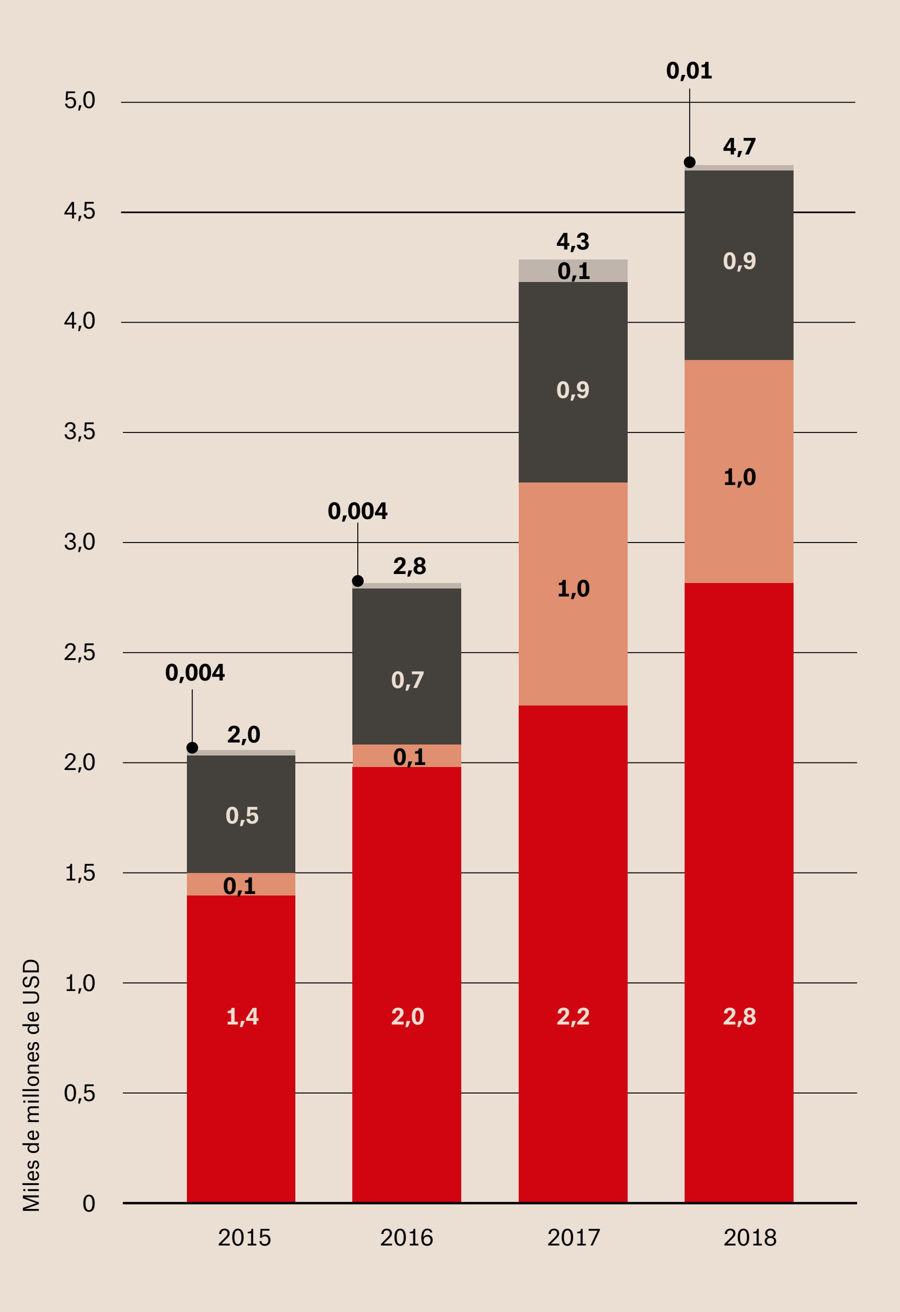
El aparente aumento de 1.500 millones de dólares de 2016 a 2017 se debió principalmente a que esos datos antes no estaban disponibles. Por lo tanto, restando este incremento, el aumento real de este tipo de programas de 2016 a 2017 fue del 21%, en lugar de 38%.



Fondos de AH destinados a programas de *cash* y cupones, 2015-2018

Fuente: Development Iniciatives, basado en datos proporcionados bilateralmente por las agencias ejecutoras, el Cash Learning Partnership y el FTS de OCHA-ONU.

Nota: Los datos de 2018 son preliminares. Se ha evitado la doble contabilización de fondos de programas de efectivo y cupones en los programas donde estos se otorgan. de un socio a otro, cuando se ha tenido información sobre ello. Los costes programáticos son estimados cuando la organización solo informa sobre los fondos transferidos a la persona beneficiaria. Los datos no están disponibles para todas las organizaciones durante todos los años; por ejemplo, la CRMLR comenzó a recopilarlos de manera sistemática en 2017. Los datos son a precios corrientes.





Cruzar el Mediterráneo rumbo a Europa sigue siendo para muchas personas la única vía de escape de la violencia y la guerra.



CAPÍTULO



LA ACCIÓN HUMANITARIA ESPAÑOLA EN 2018-2019: NUEVA ESTRATEGIA, MENOS FONDOS[1]

Elaborado por

Francisco Rey Marcos, codirector del IECAH, y **Alicia Daza Pérez,** investigadora del IECAH

1 Todos los datos de este capítulo aportados por la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible (DGPOLDES) son provisionales.

FOTO:

La ciudad mozambiqueña de Buzi fue una de las más afectadas por el ciclón Idai.

© MSF/PABLO GARRIGOS

1 INTRODUCCIÓN

El contexto de inestabilidad política que vive España desde el año 2017, marcado, entre otras variables, por la falta de aprobación de nuevos Presupuestos Generales del Estado para los años 2018 y 2019, ha hecho que algunas de las expectativas en materia de cooperación y acción humanitaria (AH) tras el cambio de gobierno no hayan tenido recorrido. Además, en un momento de debates políticos y falta de acuerdos entre los partidos políticos, la cooperación para el desarrollo y la acción humanitaria han seguido siendo bastante marginales dentro de las preocupaciones de la clase política y de la ciudadanía en general. En las dos campañas electorales, estos temas han estado prácticamente ausentes del debate.

Como indicábamos en el informe anterior, el proceso de debate de los Presupuestos Generales del Estado para 2018 (PGE 2018) motivó ciertas iniciativas de las ONG y de nuestro Instituto para lograr el aumento de algunas partidas presupuestarias dedicadas a estas tareas que, finalmente, no se consiguió. El inicio de la puesta en marcha del V Plan Director de la Cooperación Española y el agravamiento de numerosas crisis internacionales parecía ser una buena oportunidad para este propósito, pero el hecho de que la tramitación de los PGE 2018 tuviera un calendario extraordinario, complicado posteriormente aún más por el cambio de gobierno en junio de 2018, han imposibilitado un mayor compromiso de la Administración General del Estado sobre estos temas.[2]

En ese contexto de parálisis presupuestaria, se han producido ciertos avances en materia de planificación que culminaron con la aprobación de la Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española en marzo de 2019. La nueva Estrategia, en cuyo diseño participó activamente nuestro Instituto coordinando el proceso, supone una actualización de la anterior y plantea objetivos ambiciosos en la materia. Objetivos que necesitan de recursos. Es destacable también, en el periodo que analizamos, la movilización por vez primera de los equipos START (Spanish Technical Aid Response Team) para responder al ciclón Idai en Mozambique. Asimismo, han sido destacables los avances en materia de coordinación mediante el convenio firmado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), 10 comunidades autónomas (CC. AA.) y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), en octubre de 2018, con el fin de promover una actuación conjunta en materia humanitaria y en materia de diplomacia humanitaria con diversas iniciativas.

Pese a todo, el panorama global continúa siendo bastante pobre y se está muy lejos de recuperar las cifras de hace unos años y de poder tener cierto músculo en la respuesta a las cada vez más frecuentes y complejas crisis internacionales.

2 En la página web de la Coordinadora de Organizaciones de Cooperación para el Desarrollo (CONGD) pueden verse algunos documentos al respecto: "Ayuda Oficial al Desarrollo de la Administración General del Estado (AGE)" y "Propuesta de Presupuestos Generales del Estado para 2018". https://coordinadoraongd.org/

2
PANORAMA DE LA ACCIÓN HUMANITARIA ESPAÑOLA EN LOS AÑOS 2018-2019

2.1 Estrategia de Acción Humanitaria (EAH) de la Cooperación Española 2019-2026

Tras la realización de una evaluación de la anterior Estrategia y su presentación pública, la DGPOLDES inició el proceso de elaboración de la futura Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española, cerrando un círculo lógico de planificación.

El proceso de elaboración de la nueva Estrategia comenzó en el segundo trimestre de 2018 y su dinamización fue encargada a nuestro Instituto. En la nota de concepto para enmarcar los talleres participativos se dice: "La nueva EAH se concretará con un alcance amplio, siendo el marco estratégico que guiará las actuaciones en materia de acción humanitaria del conjunto de la cooperación española. Durante el proceso de elaboración se realizarán diversos talleres y entrevistas, y se utilizarán otras herramientas para garantizar esta participación. Dada la metodología fuertemente participativa con la cual se está elaborando la EAH, se espera un nivel alto de apropiación por parte del sector humanitario español. El objetivo es que el documento final de la EAH sea claro, conciso y evaluable, basado en la experiencia acumulada de la cooperación española y de todos los agentes que la componen".

La Estrategia reafirma el compromiso de lograr que se dedique a la AH el 10% de la AOD española

Finalmente, la Estrategia vio la luz en marzo de 2019 y supone un indudable avance en la clarificación del rol de la AH en el conjunto de la cooperación española (CE). La **Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española 2019-2026**, documento que orientará el trabajo en materia humanitaria del conjunto de actores de la CE, pretende que su contribución a los esfuerzos internacionales a favor de las personas y poblaciones afectadas por conflictos y desastres mejore y se amplíe.[3]

La Estrategia ha sido impulsada por la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible (DGPOLDES) del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEUEC), coordinada por el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), en estrecha colaboración con la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y con la activa participación de la cooperación descentralizada, las ONGD, la CONGDE, la sociedad civil, las universidades y otros ministerios de la Administración General del Estado.

La Estrategia plantea **un objetivo, tres líneas estratégicas y, dentro de cada una de ellas, varios resultados** que se desglosan en actuaciones prioritarias e indicadores globales, dando forma a este documento de política pública, en el cual se establece el compromiso de lograr una dedicación del 10% de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española para la AH en el periodo de implementación de la misma.

3
Puede consultarse la Estrategia en https://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/eah_ce_2019-2026_2.pdf

Objetivo: Contribuir mediante una respuesta basada en principios humanitarios y alineada con los compromisos asumidos internacionalmente, a salvar y proteger vidas, aliviar el sufrimiento y mantener la dignidad humana antes, durante y después de las crisis humanitarias, mejorando la calidad y la rendición de cuentas.

Línea estratégica 1. Promoción de los principios humanitarios, del Derecho Internacional Humanitario (DIH) y de otros marcos jurídicos con el fin de garantizar la protección y los derechos de las personas afectadas por conflictos y desastres.

Línea estratégica 2. Mejora de la respuesta integral de la acción humanitaria española (AHE) a las crisis y su articulación con el conjunto de la CE, respetando su especificidad e independencia.

Línea estratégica 3. Adecuación de los medios e instrumentos a las nuevas tendencias y compromisos asumidos internacionalmente (*Grand Bargain*) en el sector, para mejorar la calidad y rendición de cuentas de la AHE.

La AH pública española alcanzó los 50,76 millones de euros en 2018, un 7,63% menos que en 2017

Esta nueva Estrategia supone una actualización de los planteamientos de la cooperación española en materia humanitaria y está alineada con las tendencias internacionales del conjunto de países proveedores de fondos de AH. Lamentablemente, debido al contexto político que venimos citando, la puesta en marcha real de la Estrategia se está retrasado.

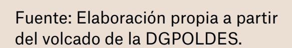
2.2 ¿Qué nos dicen las cifras?

En 2018, tras tres años consecutivos de incremento de la AOD neta española, se produjo una caída de la misma del 15,77%, lo que supone que la AOD neta española de 2018 fue de 2.154,61 millones de euros. Esta caída, sumada al incremento del 3,7% de la Renta Nacional Bruta, hace que el peso de la AOD disminuya un 4% respecto a 2017, situándola en el 0,18% del PIB, cifra cada día más lejana del comprometido 0,7% de los años noventa.

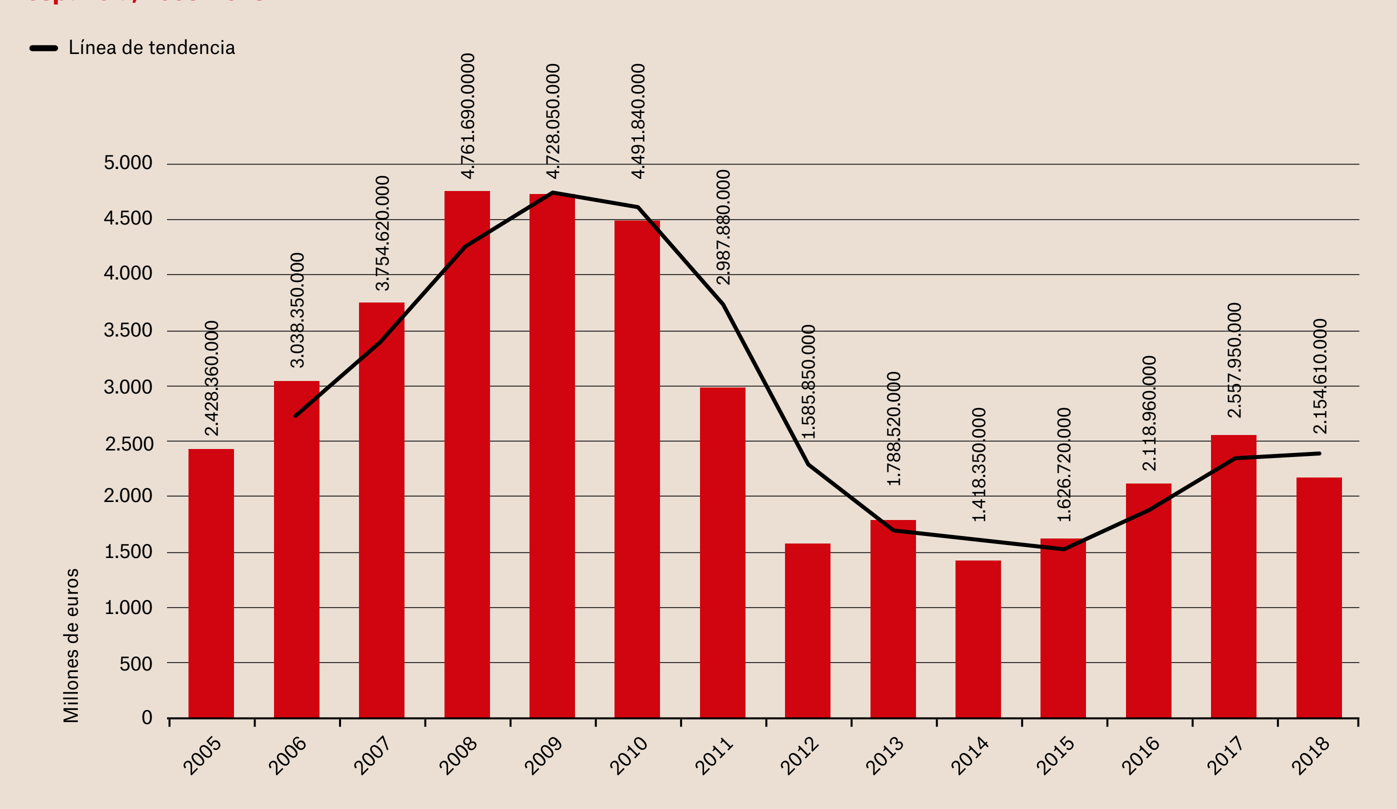
Ver figura 1

Los datos relativos a la acción humanitaria española pública no son más esperanzadores que los del conjunto de la AOD. Durante el año **2018 se situaron en 50,76 millones de euros, suponiendo una disminución del 7,63% respecto a 2017.** Esta disminución sitúa la acción humanitaria en un porcentaje del 2,36% respecto a la AOD, cifra similar a la de 2017, cuando se situaba en el 2,15%. Repetimos por tanto nuestra conclusión del año pasado, cuando citábamos el examen de pares del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, en el que, respecto a la AH española, que en ese año se situaba en el 4% de la AOD, la definía como "innecesariamente baja, especialmente cuando existe un apoyo de la sociedad tan sólido a la respuesta humanitaria". Conviene recordar en este sentido que desde la EAH de 2007 el compromiso de la CE era que la AH supusiera el 10% de la AOD, en línea con lo alcanzado por otros donantes.





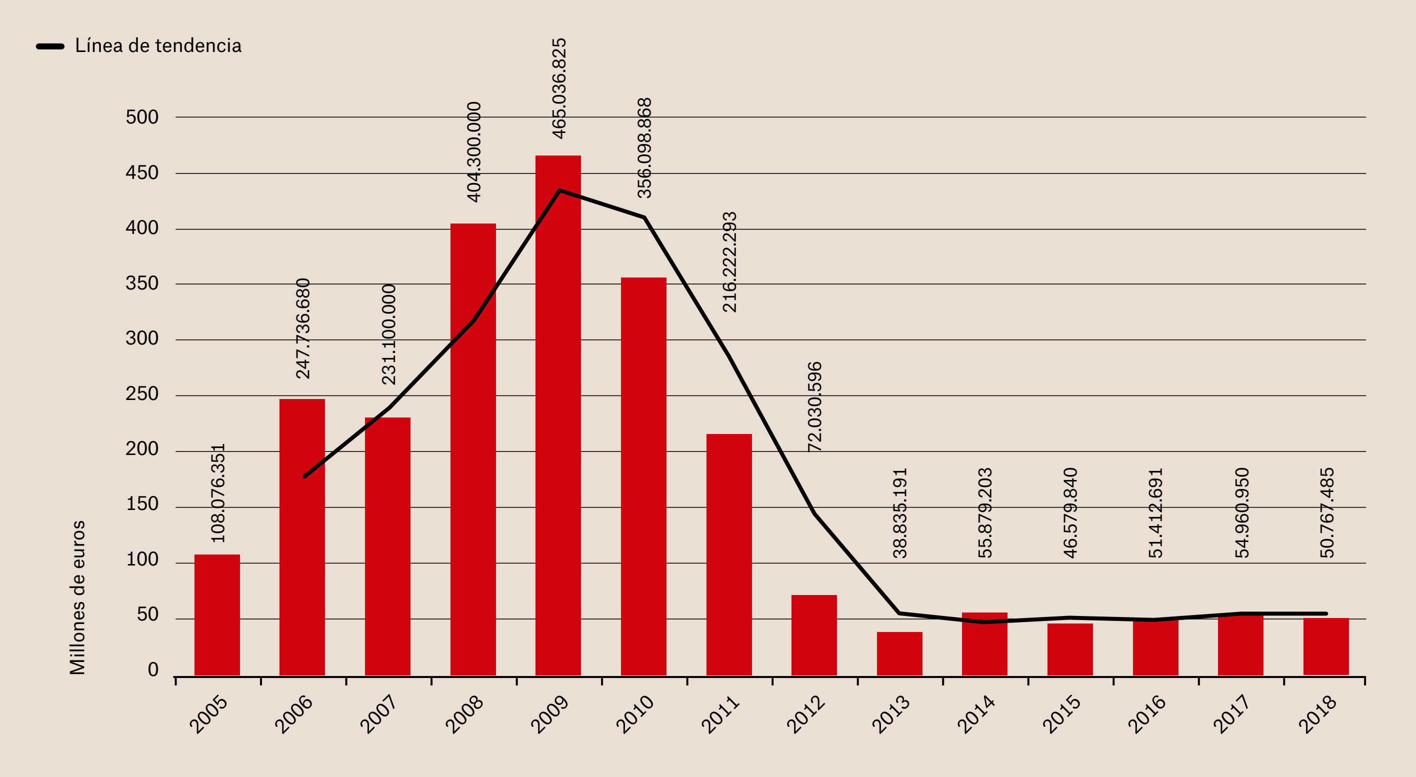
Evolución de la AOD neta española, 2005-2018



f2

Fuente: Elaboración propia a partir
del volcado de la DGPOLDES.

Evolución de la AOD destinada a AH por parte de la Cooperación Española, 2005-2018



Ver figura 2

En lo referente a los canales de distribución, se produjo un acercamiento entre la ayuda bilateral y la ayuda multilateral, debido especialmente a una disminución de la ayuda bilateral. A pesar de esta bajada, la ayuda bilateral supone el 62% del total de la ayuda.

Ver figura 3

La distribución por sectores de la acción humanitaria española, tradicionalmente centrada en la ayuda de emergencia, volvió a estar especialmente centrada en ella, con 47,71 millones (el 94% respecto del total frente al 84% de 2017). La ayuda para la reconstrucción y rehabilitación alcanzó los 2,66 millones (algo más de la mitad de lo que supuso en 2017) y la prevención de desastres 0,39 millones, lo que no supone ni el 1% del total de l os fondos.

La AH española volvió a estar especialmente centrada en la ayuda de emergencia

Ver figura 4

El área geográfica a la que se destinó una mayor cantidad de fondos fue Oriente Medio, con 17,08 millones (el 24,50% del total de la ayuda), de los cuales el 42,59% (5,3 millones) se destinaron al Líbano, el 38,13% (4,74 millones) a Siria y el 31,57% (3,93 millones) a Palestina.

A África se destinaron 11,39 millones (el 22,43% del total de la ayuda), de los cuales 8,1 millones se dirigieron a África subsahariana, región en la que Mali recibió el 34,83% (2,82 millones) y Níger, el 32,13% (2,60 millones). En el Norte de África, al cual se destinaron 3,2 millones, la mayor cantidad de fondos, como viene siendo habitual, fue destinada a la población saharaui, receptora en 2018 del 97% (3,09 millones) del total de la ayuda destinada a esta región.

América del Norte, Central y Caribe y América del Sur recibieron 4,25 y 3,16 millones de euros, respectivamente, siendo Colombia (2,67 millones), Guatemala (1,11 millones), Haití (0,76), El Salvador (0,75 millones) y México (0,67 millones) los países a los que se destinó una mayor cantidad de fondos.

En relación a los fondos destinados a Asia, 1,8 millones de euros, los mayores destinatarios fueron Bangladesh (0,6 millones), Indonesia (0,57 millones) y Filipinas (0,51 millones).

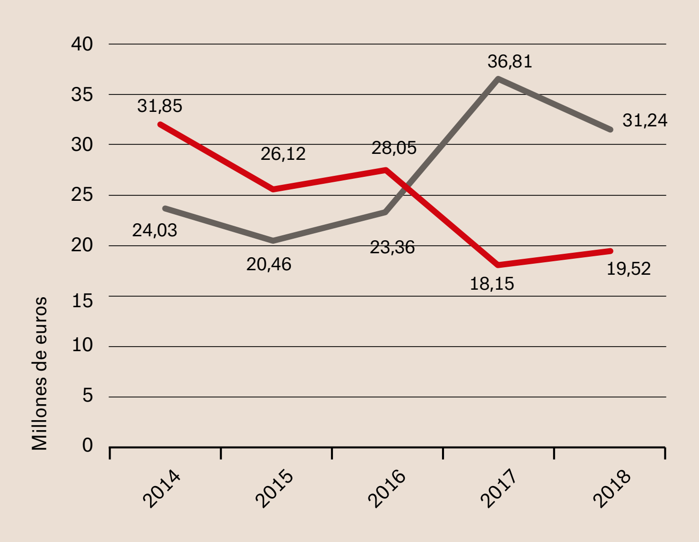
A Europa se destinaron 0,53 millones de euros dirigidos a Serbia y relacionados con personas refugiadas y migrantes.

Ver figura 5

f3

AOD española destinada a AH por canales de distribución, 2014-2018

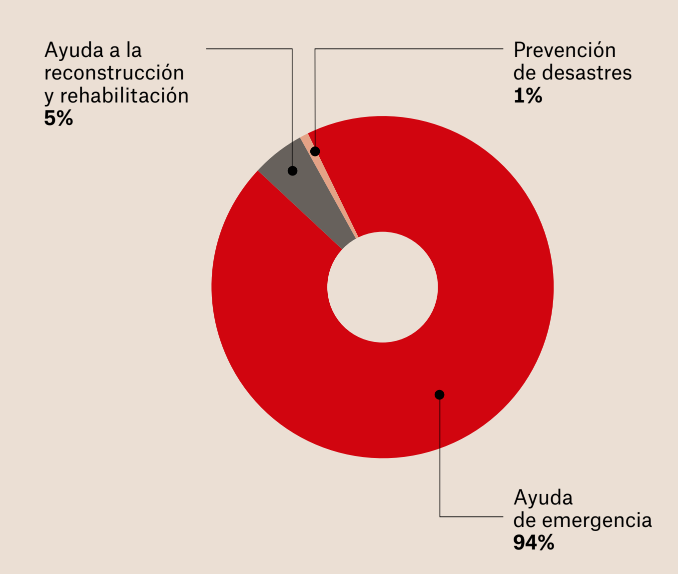
Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.



f4

AOD española destinada a AH por sectores CAD, 2018

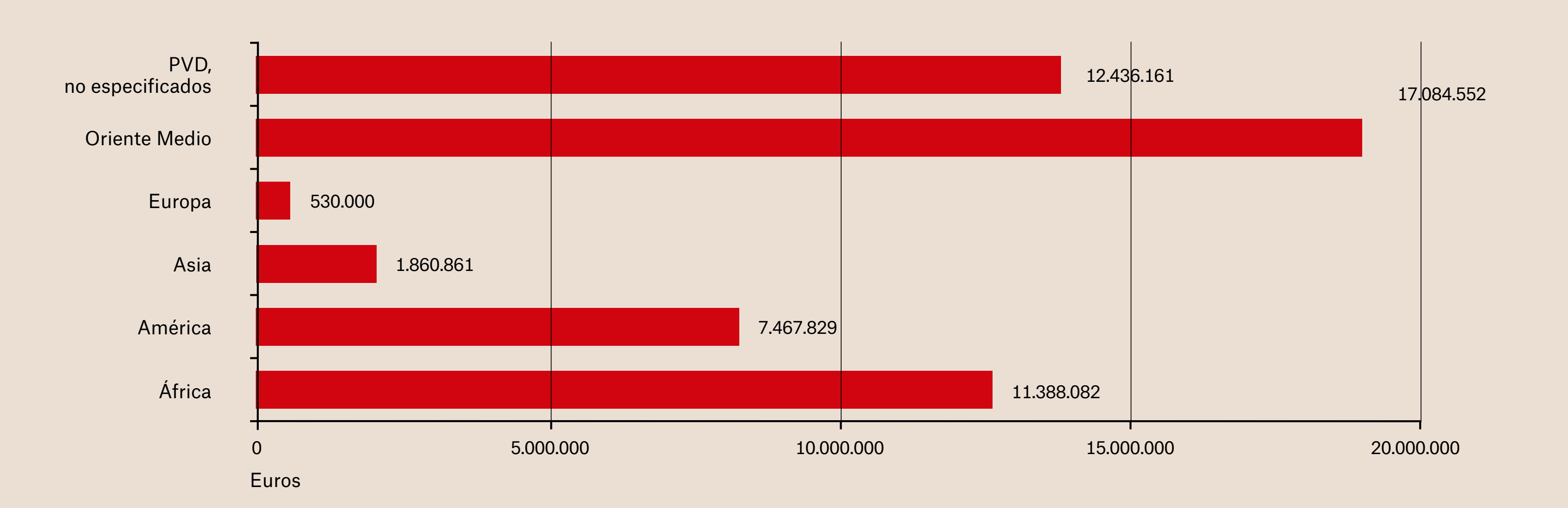
Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.



f5

AOD española destinada a AH por regiones, 2018

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.



2.2.1 Distribución por organismos implicados: MAEUEC y MDEF

Los fondos aportados por la Administración pública central española a AH en 2018 fue de 41,069.889 euros (el 80,90% respecto de los fondos totales), de los cuales 38,66 millones (el 94,14%) fueron gestionados por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEUEC) y 2,41 millones, por el Ministerio de Defensa (MDEF). De estos últimos, 2,40 millones corresponden al gasto proporcional de las unidades de ingenieros/as militares del contingente español en el marco de la misión de Naciones Unidas de reconstrucción en el Líbano (UNIFIL).

Ver figura 6

2.2.2 Otros agentes: comunidades autónomas, entidades locales y universidades

Las ONG y las organizaciones de la sociedad civil son los agentes que gestionan una mayor proporción de fondos de AH

La cooperación descentralizada aportó un total de 9,67 millones, de los cuales 8,15 millones (el 84,23%) fueron aportados por las CC. AA. Y 1,5 millones (el 15,77%), por entidades locales. Estos datos muestran una caída por segundo año consecutivo de los fondos de la cooperación descentralizada destinados a AH.

El País Vasco, a pesar de haber disminuido los fondos destinados a AH respecto a 2017 un 22,51%, continúa siendo la comunidad autónoma que más aporta, 2,65 millones, seguido de la Comunidad Valenciana, 1,69 millones.

Por último, aunque sea poco relevante, las universidades aportaron un 0,05% de la ayuda, 23.963 euros.

2.2.3 Vías de canalización

Las ONG y las organizaciones de la sociedad civil son los agentes que gestionan una mayor proporción de fondos de AH, 27,71 millones, lo que supone el 54,58% del total, seguidas de los organismos multilaterales, que gestionan 19,53 millones (38,46%).

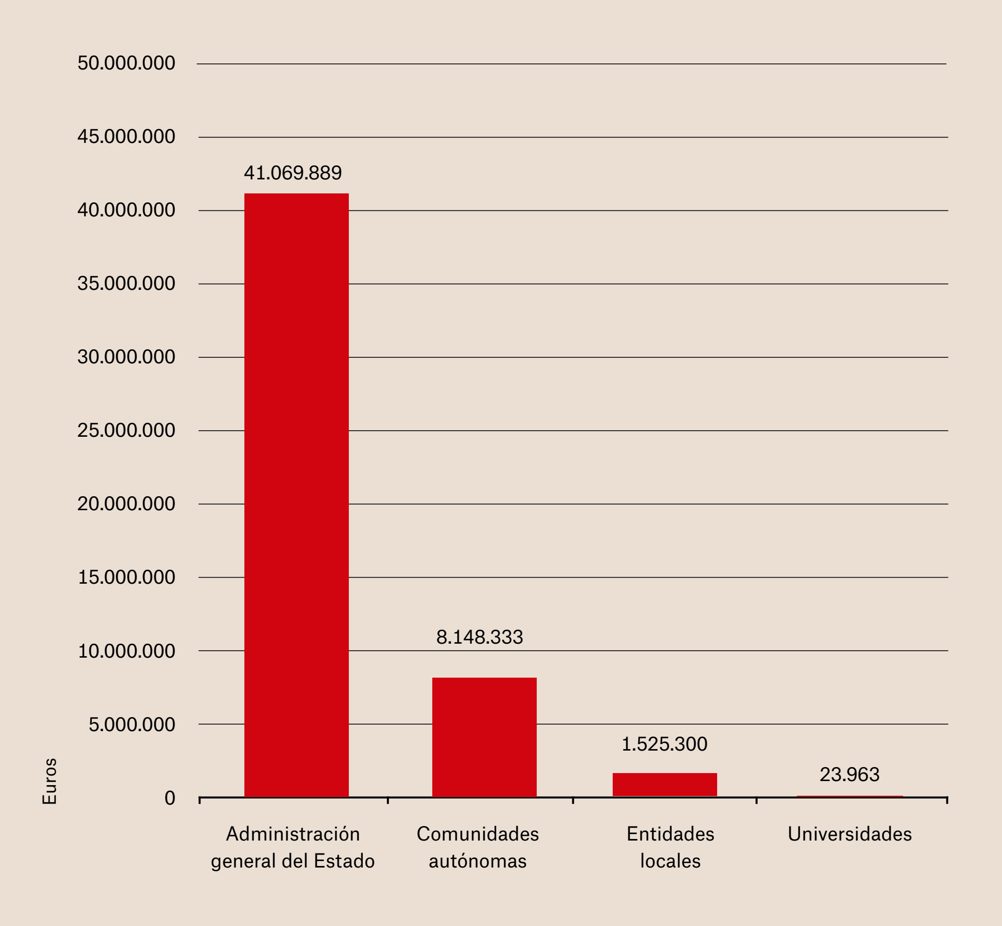
Es importante reseñar que los fondos gestionados directamente por ONG del país socio ascienden a 1,68 millones de euros, lo que supone un 3,31% del total de la AH española, cifra aún muy alejada del compromiso 2 del *Grand Bargain* sobre localización, que sitúa este porcentaje para 2020 en el 25%.

Ver figura 7



Desembolsos destinados a AH por agentes, 2018

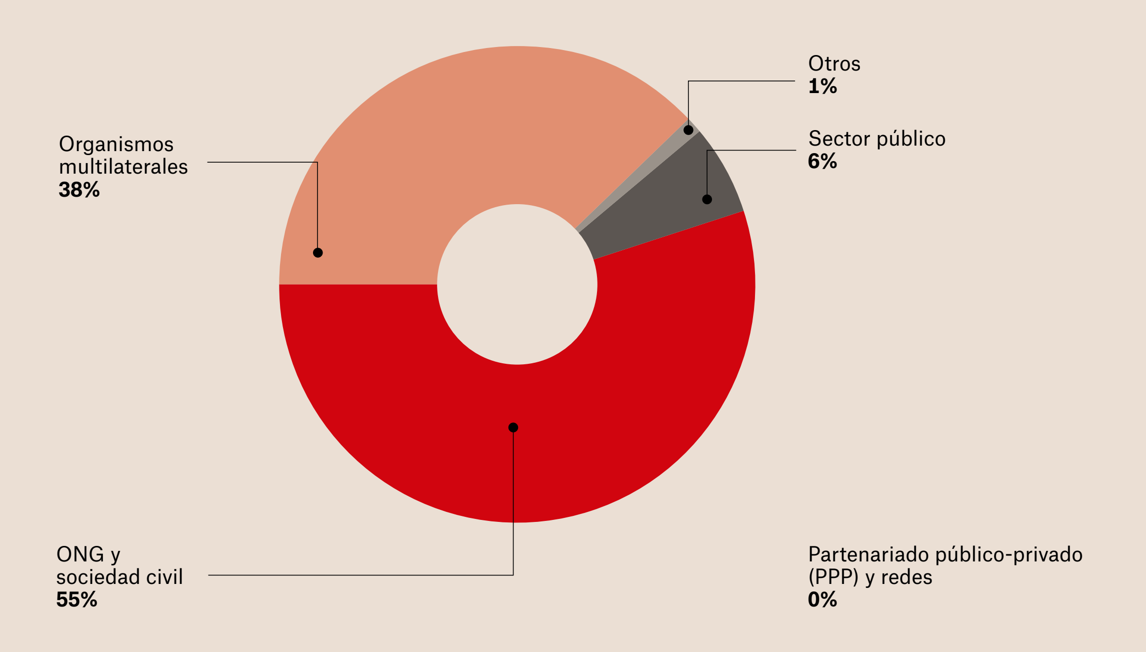
Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.





Desembolsos destinados a AH: vías de canalización, 2018

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la DGPOLDES.



3

LA AH DE LA AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID) EN 2018 Y 2019

3.1 Introducción

Dedicamos como es habitual una sección a la acción humanitaria llevada a cabo desde la AECID, poniendo énfasis en su principal órgano gestor, la OAH, dada su importancia. Los datos incluidos en esta sección han sido proporcionados por la OAH y pueden presentar algunas discrepancias con los analizados en la sección anterior proporcionados por la DGPOLDES, que como citábamos al inicio del artículo, son provisionales.

3.2 Estrategias bianuales de contexto y focalización de la ayuda

A principios de 2018, se publicaron cinco Estrategias bianuales de contextos humanitarios prioritarios de la ayuda española

En los últimos años, la OAH focalizó la atención y financiación hacia un número más reducido de crisis humanitarias, teniendo presente las necesidades de los más vulnerables y el valor añadido de la ayuda española en los distintos contextos. Así, a principios de 2018, se publicaron cinco Estrategias bianuales de contextos humanitarios prioritarios de la AECID para 2018 y 2019 para las crisis mencionadas en el siguiente cuadro que recibieron en 2018 el 67,11 % del total de la ayuda humanitaria de la AECID (en 2017 supusieron el 63,5%).

Contextos humanitarios prioritarios	Presupuesto OAH	Presupuesto DCMHF[4]	Total 2018[5]
Crisis regional de Siria, Irak y países de acogida	7.000.000 €	759.184 €	7.759.184 € (7.450.000 € en 2017)
América Latina y Caribe	6.450.000 €	1.222.287 €	7.662.287 € (6.730.000 € en 2017)
Sahel y Lago Chad	6.640.000 €	330.000 €	6.970.000 € (6.480.000 € en 2017)
Campamentos de personas refugiadas saharauis	3.810.084 €	1.832.117 €	5.642.201 € (6.290.000 € en 2017)
Palestina	3.000.000 €	–	3.000.000 €[6] (3.300.000 € en 2017)

4 Dirección de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera de la AECID.

5 Aquí se añaden activaciones de convenios de emergencias con ONG e intervenciones del fondo de AECID – Federación Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja (FICRMLR) que, siendo las partidas de años anteriores, se ejecutaron en 2018.

6 La cifra llegaría a los 3,5 millones de euros en 2018 si sumamos a esta partida los 500.000 destinados a UNRWA para personas refugiadas palestinas en Siria (ya contabilizados en la cifra de la crisis siria).

Algunos elementos importantes de esta concentración de recursos serían:

A **Crisis regional de Siria e Irak:** España cumplió el compromiso anunciado en la conferencia de donantes de Bruselas de abril de 2018 de contribuir con un mínimo de 8 millones de euros a esta crisis en 2018, sumando fondos humanitarios y de desarrollo (siendo finalmente la cuantía total ejecutada entre ambos de 8,52 millones de euros).

B **América Latina y Caribe:** se incrementó la financiación a América Latina, dada la intensificación de las necesidades humanitarias en la región con la situación regional de Venezuela y la persistencia de las dinámicas de violencia en Colombia y Centroamérica, región piloto además en 2018 del Pacto Global de los Refugiados de la ONU.

C **Sahel y Lago Chad:** son países prioritarios de la cooperación española que atraviesan crisis humanitarias agudas, particularmente Mali, Níger y Nigeria. En 2018 se incrementaron ligeramente los fondos hacia la región, para luchar contra la inseguridad alimentaria y la malnutrición infantil y hacer frente a las necesidades de protección de personas desplazadas, retornadas y refugiadas por los conflictos en Mali y la cuenca del lago Chad.

Los campamentos saharauis son una de las principales crisis olvidadas en las que la ayuda española juega un papel fundamental

D **Campamentos de personas refugiadas saharauis:** se mantuvo la contribución a los programas considerados esenciales: ayuda alimentaria y servicios de salud. Es una de las principales “crisis humanitarias olvidadas” en la que nuestra acción humanitaria desempeña un papel fundamental tanto en la respuesta como en la incidencia ante el resto de la comunidad humanitaria.

E **Palestina:** se mantuvieron en 2018 las actuaciones humanitarias en acceso a agua y saneamiento, en protección de las personas desplazadas en Gaza y el área C de Cisjordania, y en salud tras los incidentes en Gaza.

A esto hay que sumar que en Filipinas se atendió a las víctimas del conflicto en Mindanao. Se llevaron a cabo dado asimismo intervenciones menores en Yemen, en Nicaragua, en la crisis de los/as refugiados/as rohingyas en Bangladesh, en Sudán del Sur o en Etiopía en el marco del proyecto de cooperación delegada Alianza Shire.

En lo que respecta a las emergencias, en 2018 la AECID atendió, entre otros, la erupción del volcán Fuego en Guatemala; las inundaciones en India, Laos o Nigeria; los terremotos y tsunamis en Indonesia, o el tifón Mangkhut en Filipinas.

Ya en el año 2019 sería destacable la movilización de los equipos START en Mozambique y el énfasis puesto en las consecuencias humanitarias de la crisis en Venezuela, de los que hablaremos posteriormente.

3.3 Avances en coordinación de la respuesta humanitaria

Durante este periodo, la AECID ha hecho un esfuerzo en materia de coordinación de la cooperación autonómica y ha logrado que se renovase el Convenio de colaboración con las CC. AA. en materia de AH. Si bien ya hacíamos mención a este Convenio en nuestro informe anterior, este año queremos darle una importancia más relevante ya que, de cuatro CC. AA. que lo habían firmado previamente, en la actualidad han pasado a ser 10: Galicia, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Valencia, Canarias, Baleares, Madrid, y Castilla y León, así como la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en calidad de observadora. Este convenio tiene por objetivo mejorar la coordinación de la ayuda, la consecución de un mayor impacto y de resultados cuantitativos y cualitativos, así como la mejora del seguimiento y la evaluación de las intervenciones humanitarias llevadas a cabo en materia de prevención, emergencia, atención a crisis crónicas, rehabilitación y recuperación temprana, y protección en favor de las víctimas. La duración del Convenio es de cuatro años, y cada comunidad autónoma firmante tiene la obligación de aportar un mínimo de 50.000 euros de manera anual, y la AECID, un millón de euros. Es previsible que algunas CC. AA. se sumen a la presente iniciativa en 2019. En un contexto de recortes presupuestarios, es destacable que al menos continúen los intentos de mejora de la coordinación y de incorporación a iniciativas internacionales.

En 2018, se dio un leve incremento del total de AH ejecutada por la AECID, que fue de 43,8 millones de euros

En el marco del convenio, se realizaron en 2018 cuatro actuaciones conjuntas en Nigeria con la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), con personas refugiadas palestinas en Siria vía UNRWA), en los campamentos saharauis con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y con migrantes venezolanos/as vía la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (FICRMLR).

3.4 La AECID en cifras

En **2018**, último ejercicio completo del que se disponen de datos, se dio un **leve incremento del total de ayuda humanitaria ejecutado por la AECID, que fue de 43,8 millones de euros** frente a los 40,09 millones de euros de 2017 y los 34,65 millones de euros de 2016.

Del total de ayuda humanitaria de 2018, la OAH ejecutó 37,8 millones de euros (el 86,29% del total) y la Dirección de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera, 6 millones (el 13,71% a través de convenios, convocatoria de ONG e intervenciones multilaterales).

Ver figura 8

3.4.1 Canalización y distribución de fondos

Según el tipo de beneficiario el 47,47% de los fondos desembolsados en 2018 fue destinado a agencias de Naciones Unidas; el 26,88%, al Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja; y el 24%, a ONG (este último porcentaje alcanza el 30,22% si añadimos en el cómputo a Cruz Roja Española y las sociedades nacionales de la Cruz Roja en tanto que ONG). Como ocurre desde hace varios años, las intervenciones directas por parte

de la AECID se redujeron al 0,49% del total de la ayuda con dos intervenciones en Guatemala e Indonesia por un monto total de 215.000 euros.

Ver figura 9

De los organismos internacionales a los que se destinaron fondos, destacan: la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) con 7,6 millones (el 36,54% del total destinado a este tipo de actores), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), con 4,1 millones (19,71%), y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), con 3,8 millones (18,27%).

En lo que respecta a las ONG, en 2018 se realizó por segunda vez la convocatoria de acciones humanitarias para ONG españolas, aumentando el monto de los 3 millones de 2017 a los 4 millones de euros de 2018.

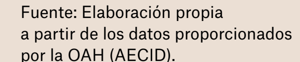
Además, se continuó con el instrumento de los convenios plurianuales y cinco ONG humanitarias obtuvieron convenios de emergencias en la convocatoria de convenios 2018-2021 (Acción contra el Hambre, Cáritas, Cruz Roja Española, Médicos del Mundo y Plan Internacional). En la anterior convocatoria, fueron cuatro las beneficiadas (Acción contra el Hambre, Cruz Roja Española, Médicos Sin Fronteras y Oxfam Intermón).

Ver figura 10

En marzo de 2019, se movilizó por vez primera el equipo START en Mozambique

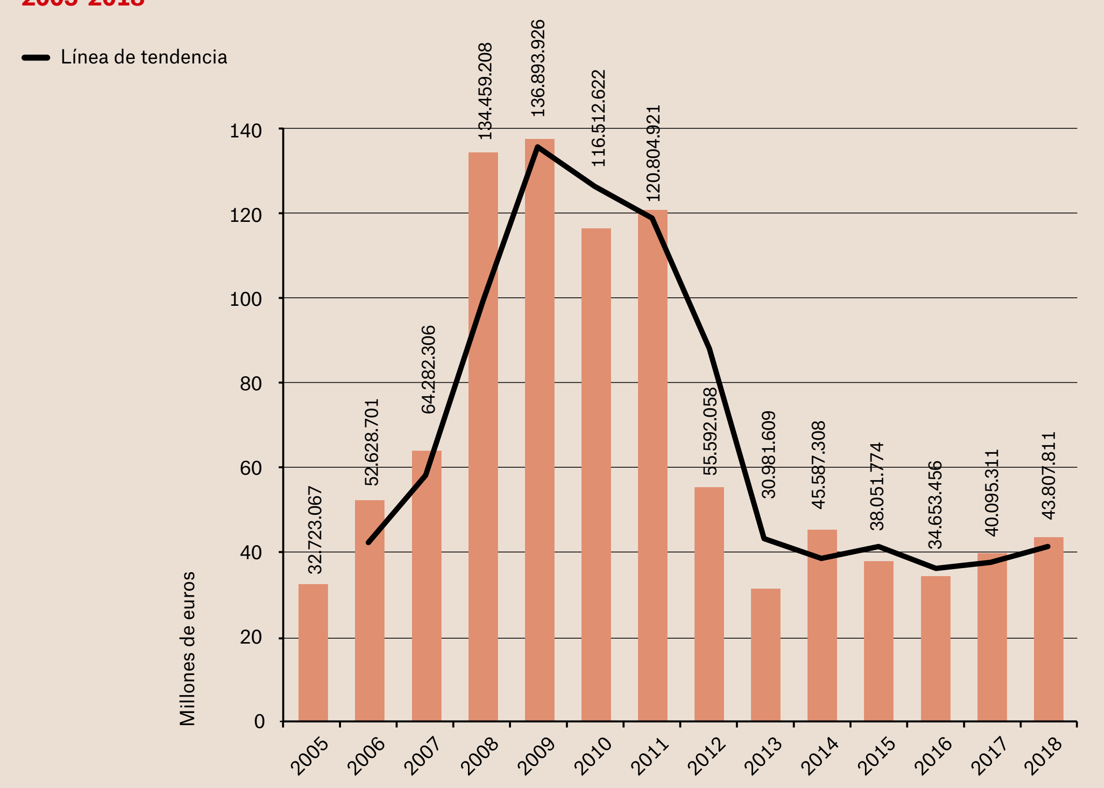
4
LA MOVILIZACIÓN DE LOS EQUIPOS START: UN HITO EN LA ACCIÓN HUMANITARIA DE EMERGENCIA ESPAÑOLA

En marzo de 2019, como mecanismo de respuesta tras el ciclón Idai en Mozambique, la AECID movilizó por vez primera el equipo START. Este equipo, que ha venido preparándose en colaboración con otros ministerios de la Administración central del Estado, así como con las comunidades autónomas, supone un avance en la respuesta de emergencia de la CE que consolida la cooperación interinstitucional en el sector de la salud. El proyecto START fue certificado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como equipo especializado el 31 de mayo de 2018. Igualmente, se integra dentro de la EERC (European Emergency Response Capacity), un mecanismo organizado por la Dirección General de Protección Civil y Ayuda Humanitaria de la Unión Europea (DG ECHO) de la Comisión Europea para coordinar y aumentar la eficacia de la respuesta humanitaria europea en el marco del Mecanismo Europeo de Protección Civil, por lo que una parte significativa del proyecto START es financiada con fondos europeos.


Fuente: Elaboración propia
a partir de los datos proporcionados
por la OAH (AECID).



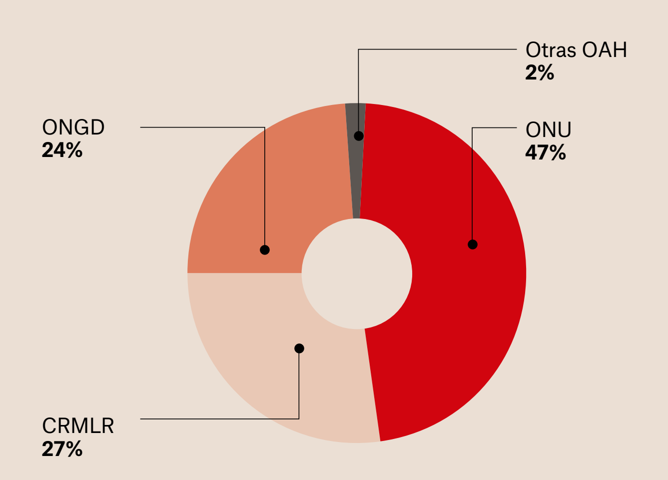
Evolución provisional del presupuesto anual gestionado por la AECID, 2005-2018





Distribución del gasto de la AECID por tipo de entidad financiada, 2018

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).



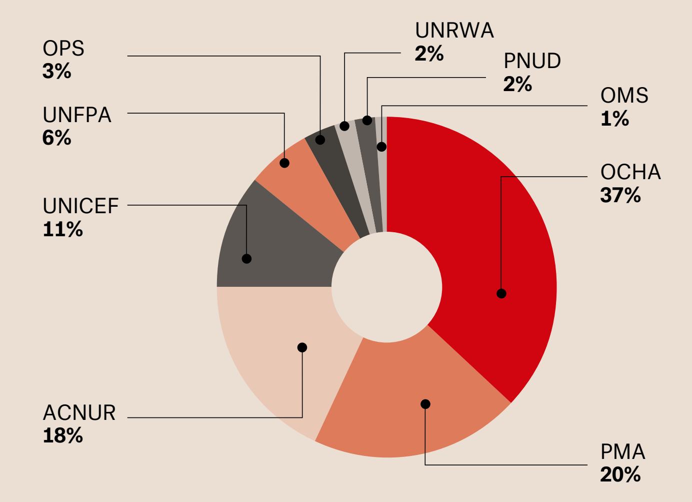
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

Nota: CRMLR: Cruz Roja y Media Luna Roja; ONGD: Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo.



Contribuciones a organismos internacionales, 2018

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la OAH (AECID).

Nota: ACNUR: Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados; OCHA: Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios; OMS: Organización Mundial de la Salud; OPS: Organización Panamericana de la Salud; PMA: Programa Mundial de Alimentos; PNUD: Programa de la ONU para el Desarrollo; UNDSS: Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas; UNRWA: Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo; UNFPA: Fondo de Población de las Naciones Unidas.

5
DIPLOMACIA HUMANITARIA

Desde hace algunos años, la OAH, en coordinación con el MAEUEC, ha incrementado los esfuerzos en la llamada diplomacia humanitaria. En este periodo, serían destacables los siguientes hechos:

— España preside desde julio de 2019 hasta junio de 2020 el grupo de donantes de apoyo a la OCHA (ODSG);

— En 2018 se volvió oficialmente al grupo de donantes del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) tras cinco años de ausencia;

— De 2019 a 2024, España estará de nuevo presente en la Junta Ejecutiva del PMA. Asimismo, España asumió desde julio de 2018 la presidencia anual del grupo de amigos de la red de logística humanitaria UNHRD del PMA, y en 2018 se renovó la financiación a la base del PMA en Las Palmas por tres años más, hasta finales de 2020;

— Nuestro país albergó el 28 y 29 de mayo de 2019 la III Conferencia Internacional sobre Escuelas Seguras en Palma de Mallorca;

— Como muestra de este compromiso con lo humanitario, en 2018 visitaron España el director ejecutivo del PMA, la directora general de ECHO, el director de OCHA y ACNUR.

España preside desde julio de 2019 el grupo de donantes de apoyo a OCHA

En colaboración con el Centro de Estudios del Derecho Internacional Humanitario (CEDIH) de Cruz Roja Española, se elaboró un "Estudio sobre el nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos por España en materia de derecho internacional humanitario y diplomacia humanitaria" que analiza en profundidad esta cuestión. El estudio está pendiente de publicación y recoge tanto los avances en algunas materias como la falta de concreción en otras.[7]

6
BREVE BALANCE DE LA ACCIÓN HUMANITARIA PÚBLICA ESPAÑOLA EN EL PERIODO 2018-2019

Pese a los intentos de muchos de los responsables del MAEUEC, la AECID o los organismos de cooperación de las CC. AA. y las ONG, la acción humanitaria española atraviesa desde hace varios años una situación alarmante. Los avances en materia de elaboración estratégica, alineamiento con posiciones internacionales, coordinación y mejora de respuesta de emergencia, que hemos venido citando, quedan opacados por la escasa dedicación de fondos a la ayuda humanitaria.
La acción humanitaria ha sido durante todo el periodo de crisis el instrumento de cooperación más recortado (cerca del 90%)

---

7 Desde el IECAH intentamos publicar en este informe un resumen del estudio, pero no ha sido finalmente posible. Esperamos que el estudio se haga público próximamente y contribuya a difundir cuestiones que no son suficientemente conocidas ni tan siquiera en el sector humanitario y de cooperación.

y eso condiciona el resto de los esfuerzos. Es especialmente preocupante el hecho de que la AH supusiera en 2018 tan solo el 2,36% del conjunto de la AOD, muy lejos del compromiso del 10%.

Desde una perspectiva cualitativa, resulta también preocupante la excesiva concentración en las actuaciones de respuesta tras emergencias y el escaso peso de las tareas de prevención y rehabilitación, con un 1% y 5%, respectivamente. Este enfoque contrasta con el del resto de los donantes, que están adoptando posiciones más amplias en su visión de los riesgos y, por tanto, dedicando más recursos a la reducción del riesgo de desastres (RRD).

En cualquier caso, la aprobación de la nueva Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española 2019-2026 y el consenso alcanzado en torno a ella debería servir para impulsar este componente de nuestra cooperación, recuperando, al menos parcialmente, el músculo de hace una década.

La AH ha sido durante todo el periodo de crisis el instrumento de cooperación más recortado



CAPÍTULO



LA CRIMINALIZACIÓN DE CIVILES EN NOMBRE DE LA LUCHA ANTITERRORISTA: IMPLICACIONES PARA LA ACCIÓN HUMANITARIA

Elaborado por

Alejandro Pozo Marín, investigador sénior de Asuntos Humanitarios de Médicos Sin Fronteras España[1]

1 Los contenidos de este artículo no reflejan necesariamente el posicionamiento de Médicos Sin Fronteras.

FOTO:

En los últimos 10 años, la población en el estado de Borno (en Nigeria) se ha visto atrapada en una espiral de violencia y desplazamiento. Este era el campo de Monguno en 2018.

1 INTRODUCCIÓN

Las relaciones internacionales y la lucha antiterrorista derivadas de los atentados del 11S han afectado de manera significativa a la acción humanitaria. En los últimos años, han proliferado leyes contra el terrorismo a distintos niveles: en los países en crisis en los que trabajan y están registradas las organizaciones humanitarias; en los países donantes; en los de nacionalidad del personal humanitario; y en otros que tienen legislación de alcance internacional. Este marco normativo ha producido en las organizaciones humanitarias al menos dos grandes preocupaciones: la primera, el riesgo de criminalización de su asistencia, de que sea considerada como "apoyo material al terrorismo"; la segunda, la prohibición expresa de establecer contacto con grupos armados designados como terroristas, limitación que, en muchos lugares, supone un obstáculo mayúsculo para realizar su trabajo. En la práctica, los miembros de las organizaciones humanitarias no han sido arrestados o condenados por estas legislaciones. Con todo, la mera existencia de determinadas disposiciones en esas leyes representa un riesgo potencial. De hecho, en el momento de escribir estas líneas, Acción contra el Hambre "ha sido declarada persona non grata (sic) por ayudar a terroristas de Boko Haram y Estado Islámico en África Occidental, suministrándoles alimentos y medicinas a pesar de las advertencias", según el Ejército nigeriano.[2] La organización humanitaria ha rechazado de manera categórica las acusaciones.

De momento, las maneras de combatir el terrorismo afectan negativamente a la acción humanitaria no tanto por las amenazas de las leyes, sino por el ambiente de seguridad relacionado que, de manera simultánea, limita el trabajo en zonas de violencia extrema, facilita la sobreactuación militar y el abuso del Derecho Internacional Humanitario (DIH) y proporciona los apoyos políticos y sociales necesarios. Según una percepción extendida, también corroborada en entrevistas y medios de comunicación, buena parte de las prácticas de criminalización están respaldadas por un segmento de las sociedades de los países que las llevan a cabo, en el exterior o en su propio territorio. La criminalización de la ayuda es un componente de una lógica superior que la contiene: la criminalización de la población civil. La obstaculización de la asistencia humanitaria a esas gentes tendría su lógica en impedir que esa ayuda beneficie a quien se percibe como parte del conjunto enemigo que cabe combatir. Mientras que la criminalización de la ayuda continúa siendo hoy una amenaza potencial, la criminalización de civiles es una patente realidad que causa un enorme sufrimiento en algunas comunidades. En realidad, siempre se ha criminalizado a quienes se percibía como base popular del enemigo. Suele atribuirse a Mao Zedong el *dictum* "la guerrilla debe moverse entre la población como un pez en el agua", y las referencias a "vaciar la pecera" (los civiles) para exponer y capturar a los peces (la guerrilla) fueron frecuentes durante la Guerra Fría.

2 Ejército de Nigeria (2019): *Stop the Sabotage of Counter-insurgency Operations in North-east*, 19 de septiembre, https://metrowatchonline.com/stop-the-sabotage-of-counter-insurgency-operations-in-north-east/ [las últimas consultas de todas las referencias electrónicas son de septiembre de 2019].

Este escrito abordará la relación entre acción humanitaria y criminalización de civiles desde tres ángulos: la flexibilización del respeto del DIH; la restricción del acceso de las organizaciones humanitarias a la población civil y viceversa (el acceso de la población a la asistencia); y la utilización de la acción humanitaria como componente de agendas de seguridad. Hoy, el bloqueo de la acción humanitaria serviría al vaciado de la pecera, mientras que, como veremos, se intenta que su instrumentalización oportunista contribuya a la pesca.

2
LA FLEXIBILIZACIÓN DEL RESPETO DEL DIH

Los principios de proporcionalidad y de necesidad militar se encuentran entre los más importantes del DIH y su combinación se sustenta en el balance entre la ventaja militar (el objetivo perseguido) y el daño colateral infligido a la población civil. El DIH no prohíbe el asesinato de civiles –así es la guerra–, sino que lo subordina como mal menor cuando el beneficio militar lo justifica. En una era convulsa marcada por los miedos del terrorismo, con frecuencia este es percibido como una amenaza suprema, que justifica un mayor daño colateral. Por el otro lado, la vida de civiles "asociados" al terrorismo ha sido objeto de desprecio en algunos lugares y ha aumentado doblemente la aceptación del daño colateral.

En caso de duda sobre si una persona es o no un civil protegido, el DIH dice claramente que lo es

Otro principio fundamental es el de distinción: la discriminación entre quienes toman parte de las hostilidades en un conflicto armado y quienes no lo hacen. No existe una tercera categoría y ambas son mutuamente excluyentes. En el caso de dudar si una persona es o no un civil protegido, el DIH especifica claramente que lo es. Para el DIH, no existen zonas grises ni espacio para el cuestionamiento de la protección de civiles a partir de sospechas de apoyo a grupos armados o de participación "indirecta" en la guerra.[3] A pesar de que el DIH no define el tipo de comportamiento que supone una "participación directa" en las hostilidades, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), guardián del DIH, publicó en 2009 una guía interpretativa que especifica los "elementos constitutivos" de esa participación. Señala que deben cumplirse simultáneamente tres criterios: umbral de daño (al enemigo), causa directa (entre el acto y el daño) y nexo beligerante (en apoyo a una parte en conflicto).[4] Sin embargo, la autoridad interpretativa de los tribunales y del CICR ha quedado en entredicho en un número de ocasiones nada despreciable. Con nuevas etiquetas, con términos difusos y ambiguos, pero cargados de la intención de criminalizar a una parte de la población.

Estados Unidos e Israel son dos ejemplos de interés. Las Cortes Supremas de ambos países han rechazado que exista una tercera categoría entre participar y no participar en la guerra.[5] Sin

3
Bouchet-Saulnier, Françoise (2013): *Dictionnaire Pratique du droit humanitaire*, Paris, La Découverte, p. 595.

4
Melzer, Nils (2009): "Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law", Ginebra, CICR, mayo.

5
Bouchet-Saulnier, Françoise (2013): *op. cit.*, p. 103.

embargo, en la operación militar Margen Protector en la Franja de Gaza en 2014, Israel utilizó las etiquetas “militantes”, “combatientes ilegales” o “miembros de grupos armados organizados”, esta última categoría considerada como un objetivo legítimo “incluso cuando no están preparando actividades militares”, rechazando expresamente así la “función continua de combate” que establece el CICR en su guía interpretativa.[6] El ministro israelí de Defensa, Avigdor Lieberman, dijo posteriormente que no había “inocentes” en Gaza.[7] Por su lado, si las reacciones a los atentados del 11S popularizaron en EE. UU. la expresión “combatientes enemigos”, siete años después el general estadounidense de cuatro estrellas David Petraeus (entonces comandante jefe de la fuerza multinacional en Irak) diferenció no entre quienes combatían y quienes no lo hacían, sino entre “reconciliables” e “irreconciliables”, para hacer de los primeros “parte de la solución” e “identificar, perseguir, matar, capturar o expulsar” a los segundos.[8] Las expresiones anteriores y otras utilizadas convergen en el concepto de “asociación”. Como veremos, Gobiernos, militares y donantes han negado ayuda humanitaria a personas que la necesitaban por percibirlas como cercanas a grupos que designaron como terroristas u otros que, en su opinión, merecían en la práctica un trato equivalente.

Preocupa en extremo la práctica de designar grandes áreas habitadas como hostiles en su conjunto

Una práctica hondamente preocupante, que además viola de una sola vez todos los principios mencionados, es la designación de grandes áreas habitadas como hostiles en su conjunto, incluso como objetivo militar. Todos los grupos armados cuentan con el apoyo de parte de las comunidades que viven física o virtualmente (como en el caso de las diásporas) en los lugares donde están activos. Como sucede con causas políticas de todo tipo, parte de la población puede apoyarlos con entusiasmo y parte manifestarse totalmente en contra, con muchas estrategias y agendas personales intermedias entre las que se incluyen la aceptación, acomodación, ignorancia, renuencia, protesta o resistencia. Sin embargo, en ocasiones se realiza una criminalización colectiva por el mero hecho de habitar en zonas bajo su influencia. La retórica de “todos son terroristas” se encuentra generalizada en escenarios de guerra global contra el terrorismo y la acción militar contra comunidades enteras está aceptada o permitida en algunos lugares. En ciertos casos, los acusadores no solo han sido Gobiernos nacionales y parte de la opinión pública, sino también fuerzas extranjeras. Sirvan dos ejemplos significativos para la acción humanitaria que realiza Médicos Sin Fronteras (MSF).

El primer ejemplo sorprende por la identidad del perpetrador y las trágicas consecuencias del ataque, sin precedentes en la historia de MSF. La publicación parcial de la investigación interna de EE. UU. sobre su ataque al hospital de MSF en Kunduz (Afganistán) el 3 de octubre de 2015, que mató a 42 personas y dejó sin asistencia médica vital a varios miles,[9] reveló que las

---

6
Estado de Israel (2015): “IDF Conduct of Operations During the 2014 Gaza Conflict”, 14 de junio, pp. 155-8.

7
Lazaroff, Tovah (2018): “‘There are no innocents in Gaza,’ says Israeli defense minister”, *The Jerusalem Post*, 8 de abril.

8
Petraeus, David H. (2008): “National Force-Iraq. Multi-National Force – Iraq Commander’s Counterinsurgency Guidance”, *Military Review*, Vol. LXXXVIII, septiembre-octubre, núm. 5, pp. 4-5.

9
En 2014, el hospital de Kunduz realizó 22.000 consultas y más de 4.000 operaciones quirúrgicas.

tropas terrestres estadounidenses asumieron que "todos los civiles han huido, que solo los talibanes permanecen en la ciudad" y que "todo es una amenaza".[10] En estas circunstancias, no sería necesario discriminar a civiles que no existen, lo que afecta en gran medida a la evaluación de la proporcionalidad y la ventaja militar. Obviamente, en Kunduz quedaban muchos, muchísimos civiles. Era la séptima ciudad más poblada de Afganistán y, según el Gobierno, en 2014-15 tenía entre 224.000 y 269.000 habitantes. Sin embargo, esta valoración no fue cuestionada por el alto mando militar de EE. UU., ni se consideró necesario verificar si la población había huido. Aunque MSF había comunicado repetida y sistemáticamente sus actividades en el hospital y las coordenadas de localización, personal, pacientes y acompañantes –todos con estatus protegido– fueron atacados. En Kunduz, y es fácil concluirlo al leer el informe parcialmente publicado por su propio Ejército, EE. UU. no tomó las medidas de precaución necesarias a las que está obligado.

En Yemen, la coalición declaró objetivo militar la gobernación de Saada, de un millón de habitantes

En el segundo ejemplo, en 2015 la coalición militar liderada por Arabia Saudí declaró una provincia entera de Yemen como objetivo militar. La gobernación de Saada, con cerca de un millón de habitantes en 2011, limita con Arabia Saudí y se considera un bastión de los hutíes, un grupo designado como terrorista por Riad. La coalición lanzó folletos en los que se especificaba que los civiles tenían unas pocas horas para abandonar Saada.[11] MSF señaló que el bombardeo de objetivos civiles, con o sin previo aviso, constituía una violación grave del DIH y advirtió de que no era posible que todas las personas salieran rápidamente: muchas no tenían medios de transporte o combustible debido al bloqueo de la coalición y muchas otras no habían escuchado la advertencia porque la red telefónica no funcionaba bien.[12]
Es paradigmático que tres de los cinco ataques a servicios médicos apoyados por MSF en Yemen en los siguientes 15 meses tuvieran lugar, precisamente, en Saada. Un patrón similar se observó en junio de 2018, con la ofensiva militar para tomar Hudaida, el puerto del mar Rojo que suministra más del 80% de la ayuda para Yemen (son los propios miembros de la coalición y sus aliados quienes financian la mayor parte de esa ayuda).[13]
La coalición lanzó folletos durante la noche advirtiendo a los 600.000 residentes que debían permanecer fuera del centro de la ciudad.[14] El Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) de Reino Unido (país aliado clave involucrado en la guerra de

---

10
En la página 256 del informe de EE. UU.

11
"Arab coalition warns Yemenis to leave Saada province", *Al Jazeera*, 9 de mayo de 2015.

12
"MSF Statement in Response to Latest Yemen Offensive", MSF, 8 de mayo de 2015.

13
Según la ONU, Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos y Kuwait, primer, segundo y quinto donantes, respectivamente, proporcionaron el 68,5% de toda la financiación humanitaria de 2018 para Yemen. Estados Unidos y Reino Unido, cuarto y quinto, aportaron otro 16,5%, totalizando, entre los cinco, el 85% de la ayuda humanitaria. Servicio de Seguimiento Financiero de la ONU en: https://fts.unocha.org/countries/248/summary/2018

14
McKernan, Bethan (2018): "Battle for Hodeidah: Fears grow for Yemeni civilians as negotiations between coalition and Houthis falter", *The Independent,* 28 de junio.

Yemen)[15] solicitó a los grupos de ayuda que hicieran planes de contingencia, al prever un deterioro inminente de la grave crisis humanitaria –la ONU estimó que hasta 250.000 civiles podrían perderlo todo, incluso la vida, como resultado de un ataque–. Emiratos Árabes Unidos informó al DFID de que otorgaba un periodo de gracia de tres días para que la ONU y sus socios abandonaran la ciudad, lo que limitó las opciones de asistencia durante una fuerte ofensiva militar.[16]

Desafortunadamente, la designación de zonas urbanas como teatro militar de operaciones no es una práctica nueva, ni siquiera en la experiencia de MSF. En 1993, el personal humanitario en Mogadiscio fue evacuado masivamente a petición expresa del portavoz de la ONU, ante su expectativa de "daños colaterales sustanciales". Poco después, el 17 de junio de 1993, cascos azules marroquíes y estadounidenses atacaron el hospital Digfer de la capital somalí, donde trabajaba un equipo de emergencias de MSF.[17] La criminalización colectiva de civiles tampoco es, en absoluto, una novedad. Sin embargo, la retórica, el oportunismo y los temores relacionados con el terrorismo han hecho que esta práctica esté más aceptada en algunos lugares.

El 'Manual de Guerra' de EE. UU. establece que un mando en un cerco puede negar el paso de suministros y personal médico

3
RESTRICCIÓN DEL ACCESO

El DIH especifica claramente que no se puede restringir la asistencia médico-humanitaria a quien la necesita. Más bien al contrario, insiste en que esta debe ser suministrada "en la mayor medida de lo posible y con el menor retraso", sin hacer distinción alguna con criterios no médicos.[18] Sin embargo, las restricciones de acceso han sido significativas. Conviene aclarar que, tradicionalmente, han sido con frecuencia los actores no estatales, y por distintos motivos, quienes han impuesto tales trabas. También, que estas limitaciones, con independencia de quién las impone, son más norma que excepción. De hecho, un estudio interno de MSF concluyó que esas restricciones eran prevalentes en 20 de los 22 países analizados. Sin embargo, cabe destacar asimismo que, en algunos lugares, las limitaciones impuestas por los Gobiernos y sus Fuerzas Armadas son crecientes y están facilitadas por los marcos legales, políticos y sociales del antiterrorismo y la seguridad. También que, en algunos contextos, han restringido el acceso a MSF en igual o mayor medida que los actores no estatales. Con frecuencia, los argumentos utilizados para justificar la restricción

15
Según la Cámara de los Lores, el apoyo de Reino Unido ha incluido el suministro de armas (el segundo exportador a Arabia Saudí, tras EE. UU.), repuestos, mantenimiento, asesoría técnica, reabastecimiento en vuelo, entrenamiento en la determinaciónde objetivos y el uso de armas y oficiales de enlace en la sede saudí. Véase Comité Selecto de Relaciones Internacionales - Cámara de los Lores (2019): "Yemen: Giving Peace A Chance", 6th Report of Session 2017-19, HL Paper 290, 16 de febrero.

16
Wintour, Patrick (2018): "Aid groups in Yemen warned attack could endanger all supplies", *The Guardian,* 10 de junio.

17
Tanguy, Joëlle (1993): "Statement on the events of 17 June 1993 in Mogadishu", *MSF Speaking Out*, 25 de junio.

18
Artículos 10 y 11 del Protocolo Adicional I (en adelante, PA I) a las Convenciones de Ginebra (en adelante, CG); artículo 7 del Protocolo Adicional II; regla 110 de derecho consuetudinario.

son de índole militar o de seguridad, pero dentro y fuera del sector humanitario se han identificado otras intenciones adicionales. Por ejemplo, evitar el testimonio, debilitar al enemigo o negar cualquier asistencia a personas que se perciben en su órbita. De hecho, el *Manual de Leyes de la Guerra* de EE. UU. especifica que un mando en un cerco puede negar el paso de suministros, equipamiento o personal médico por razones militares, y señala expresamente como ejemplo aumentar la probabilidad de rendición de las fuerzas enemigas.[19] Al contrario de lo que permite este manual, las partes en conflicto están obligadas por el DIH a aceptar la acción humanitaria imparcial,[20] también en lugares sitiados o en cercos.[21]

El Gobierno de Níger, por ejemplo, ha prohibido expresamente la entrada de personal humanitario a zonas donde operan determinados grupos armados. Algunas áreas han estado inaccesibles desde mayo de 2015, cuando se declaró el estado de emergencia en la región de Diffa. El acceso pasó a estar estrictamente controlado por las Fuerzas Armadas y se negó a los actores humanitarios el derecho a trabajar en las islas del lago Chad y algunas áreas de Bosso. Los militares insistieron en que no quedaban civiles en esas islas, pero muchos actores humanitarios consideraban lo contrario.[22] Las ONG solicitaron públicamente acceso, pero el Gobierno solo consintió con la condición de llevar escolta militar, una exigencia inaceptable para MSF en aquel contexto armado.

En Nigeria, áreas bajo el control del Gobierno han estado cerradas a las organizaciones humanitarias

En Nigeria, las restricciones han sido mucho más fuertes que en Níger. En Abadam, un área del Gobierno local del estado de Borno que limita con Níger, el Ejército denegó el acceso a MSF con dos argumentos: la ausencia de población a la que asistir y la propia seguridad del personal humanitario. Sin embargo, las razones también podían incluir las lógicas mencionadas anteriormente. Otras áreas bajo el control del Gobierno local también han estado completamente cerradas para las organizaciones humanitarias y, en otras, tenían que ser escoltadas, una prohibición reforzada por un perímetro muy vigilado y salpicado de puntos de control.
Si bien la inseguridad y la falta de acceso negociado con grupos armados imposibilitan el trabajo humanitario en determinadas zonas, MSF estimó que este era posible en otras áreas vetadas. Los actores humanitarios, incluida MSF, mostraron interés en acceder a esas zonas pero, en la práctica, muchos ni siquiera estaban trabajando en los lugares bajo el control del Ejército. Esto incluía, en particular, a las agencias humanitarias de la ONU, cuya presencia era muy pobre fuera de Maiduguri (capital de Borno), debido a su política de seguridad, muy restringida. La financiación no era una limitación para la acción humanitaria tan importante como en otros contextos y casi un centenar de organizaciones trabajaban en Maiduguri. Sin embargo, los donantes buscaban socios implementadores para programas fuera de la ciudad.[23]

19
Sección 5.19.2 de: Departamento de Defensa de EE. UU. (2016): "Law of War Manual", Washington DC, diciembre, pp. 312-3.

20
Artículos 38 y 59 de la IV CG; artículo 70 del PA I; artículo 18 del PA II.

21
Artículo 15 de la I CG, artículo 18 de la II CG y artículo 17 de la IV CG. Véase también Bouchet-Saulnier, Françoise (2002): *The Practical Guide to Humanitarian Law*, Rowman & Littlefield, p. 374.

22
Thorson, Trygve (2018): "Follow up Case Study. Diffa, September 2016 - September 2017", MSF, febrero, p. 13.

23
Eguiluz, Luis (2018): "The situation in northeast Nigeria is deteriorating after years of conflict", MSF, 18 de julio.

4
LA ACCIÓN HUMANITARIA COMO COMPONENTE EN AGENDAS DE SEGURIDAD

En la práctica, el riesgo de impacto negativo no intencionado en contextos de guerra es inherente a la acción humanitaria

Las ONG humanitarias deben demostrar que cumplen con los requisitos de las legislaciones antiterroristas de sus donantes y minimizan el riesgo de desvío de la ayuda. Por ejemplo, el Gobierno de Canadá solicita un análisis de los riesgos específicos relacionados con el terrorismo y las medidas operativas para manejarlos.[24] Además de los así designados en la ley canadiense, esta establece que un grupo terrorista es aquel "que tiene como uno de sus propósitos o actividades facilitar o llevar a cabo cualquier actividad terrorista".[25] En la práctica, esto significa que, en el escenario altamente probable de que una persona no se presente como militante de un grupo designado como terrorista, el personal humanitario deberá discernir subjetivamente la naturaleza o intención de sus actividades. También significa que las medidas de vigilancia y precaución solicitadas por el donante pueden aplicarse asimismo a organizaciones criminales y otros grupos armados no designados oficialmente como terroristas. Hasta el momento, no se conocen casos de rechazo de fondos a organizaciones humanitarias debido a estos condicionantes, y la solicitud de implementar medidas operativas para reducir el riesgo de desvío parece, en principio, positiva. Pero vale la pena recordar que, en la práctica, el riesgo de impacto negativo no intencionado de la acción humanitaria en contextos de guerra es inherente, intrínseco. Por lo tanto, solo existe una manera de garantizar completamente que la acción humanitaria no producirá un impacto negativo y es, sencillamente, no estar presente.

También preocupa que los donantes requieran no solo identificar y evitar la asistencia a determinadas personas que utilizan armas sino también a quienes "asocian" con ellas. Esta ha sido la práctica de dos de los principales actores humanitarios: la Agencia de EE. UU. para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). En las instrucciones para sus socios implementadores, USAID recuerda a los solicitantes la prohibición de "transacciones con y provisión de recursos y apoyo a individuos y organizaciones asociadas con el terrorismo" (nótese la palabra "asociadas"), añadiendo que "es su responsabilidad legal garantizar el cumplimiento de estas órdenes y leyes ejecutivas".[26] Estas disposiciones se aplican a cualquier contrato o memorando de entendimiento entre las organizaciones ejecutoras (en particular, ONG) y las agencias de la ONU financiadas por USAID, también para registrarse como receptor de fondos. Hay referencias a excepciones como "alimentos, atención médica, préstamos para microempresas, vivienda, etc., a menos que el receptor tenga razones para creer que uno o más de estos beneficiarios comete, intenta cometer, aboga, facilita o participa en actos terroristas" o lo ha hecho en el

24
Gobierno de Canadá (2017): "International Humanitarian Assistance – Funding Application Guidelines for Non-Governmental Organizations", 1 de septiembre, http://international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/response_conflict-reponse_conflits/guidelines-lignes_directrices.aspx?lang=eng#s32

25
Secciones 83.01 y 83.05 del Código Penal canadiense, http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-46/page-12.html#docCont

26
USAID/OFDA Proposal Guidelines, p. 63.

pasado.[27] Como se conoce, el grado de "asociación", "facilitación" o "abogamiento" depende de la subjetividad del evaluador. Al respecto, conviene sacar a colación la opinión de Donald Trump un año antes de ganar las elecciones presidenciales de EE. UU. como ejemplo de esta criminalización por asociación: durante una entrevista con Fox News, explicó que, para terminar con Estado Islámico, si fuera presidente, "eliminaría a sus familias".[28]

El caso de UNICEF no es nuevo, pero la aplicación, interpretación e impacto de esta cláusula podrían conllevar novedad. Sus "términos y condiciones generales para los acuerdos de cooperación de programas" estipulan en su sección 21 que dinero, suministros y equipamiento "no se utilizarán para apoyar a personas o entidades asociadas con el terrorismo" (de nuevo, "asociadas").[29] Curiosamente, este texto coincide casi literalmente con el párrafo 30 del Acuerdo de Cooperación de Programa utilizado hace casi una década.[30] Es probable que los actores humanitarios no hayan prestado mucha atención a esta cláusula en el pasado, pero, en el contexto actual de preeminencia de la agenda antiterrorista, su mera existencia es preocupante.

Se atribuye a los humanitarios la responsabilidad de identificar subjetivamente a las personas que serán evaluadas

Los acuerdos de subvención pueden ir más allá de la legislación de Gobiernos y agencias donantes en los límites que imponen. Por ejemplo, la así denominada Cláusula de la Cuenca del Lago Chad de USAID estipula que, antes de proporcionar asistencia a determinadas personas, el socio implementador debe obtener una aprobación por escrito del Oficial del Acuerdo de USAID. Estas incluyen a personas que antes estaban "afiliadas" a Boko Haram o Estado Islámico en África Occidental (ISWA), como "combatientes, miembros que no combaten, individuos que pueden haber sido secuestrados por Boko Haram o ISWA, pero detenidos por periodos superiores a seis meses, y aquellos bajo su control o que actúan en su nombre".[31] Esta disposición sitúa a los grupos humanitarios en una posición de responsabilidad para identificar subjetivamente a las personas que serán evaluadas y contribuir a las agendas antiterroristas. Además, discriminar entre estas categorías no es tarea sencilla. No se espera que excombatientes y miembros declaren esa condición o usen uniforme, y las delaciones de otras personas podrán ser sesgadas. Los civiles son a menudo obligados a obedecer y acomodarse a las normas impuestas, y el miedo, la necesidad y el oportunismo son intrínsecos a los escenarios de guerra. Muchas personas que huyen han sufrido las consecuencias de la guerra durante años, no han recibido atención médica básica y presentan una situación de salud desastrosa. Sin embargo, muchos recién llegados serán

27
USAID (2018): "Certifications, Assurances, Representations, and Other Statements of the Recipient. A Mandatory Reference for ADS Chapter 303", p. 6, https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/303mav.pdf

28
Gass, Nick (2015): "Trump: We have to take out ISIL members' families", *Politico*, 2 de diciembre.

29
UNICEF, Programme cooperation agreement.

30
Acuerdo de Cooperación de Programa de UNICEF de 3 de diciembre de 2009, https://www.unicef.org/policyanalysis/files/More_Complex_PCA_Option_1_2010.pdf

31
Hamsik, Lindsay (2019): *NGOS & Risk Managing Uncertainty In Local-International Partnerships*, USAID, Interaction y Humanitarian Outcomes, marzo, p. 10.

identificados como potenciales partidarios de la insurgencia y no como personas que requieren asistencia.

En otros lugares, no se necesita a los actores humanitarios para identificar a personas “asociadas” a grupos designados como terroristas, porque militares o funcionarios gubernamentales han realizado un proceso de cribado previo y separado a los “sospechosos” del conjunto que podrá acceder a la asistencia humanitaria. En el caso mencionado del norte de Nigeria, por ejemplo, en ciertas zonas ninguna organización humanitaria puede contactar con personas desplazadas antes de que sean examinadas por la Fuerza Civil de Tarea Conjunta (un ambiguo grupo de vigilancia formado por militantes para luchar contra Boko Haram) o por las Fuerzas Armadas. Esto incluye, también, a mujeres y niños de hasta 9 años de edad. Algunos recién llegados nunca acceden a los servicios de las organizaciones humanitarias. Por ejemplo, MSF no recibe heridos en combate, un hecho muy inusual en los entornos de conflicto armado que frecuenta. Según apunta Amnistía Internacional en su *Informe 2017/18*, los hombres son interrogados sistemáticamente (en algunos lugares, también mujeres y menores de edad) y las condiciones de detención e interrogatorio, tanto en Nigeria como en Camerún, son muy duras. En general, las personas de las zonas rurales son confinadas “en enclaves controlados por militares, donde las restricciones de movimiento los hacen totalmente dependientes de la ayuda”.[32] Sin embargo, la crisis ha sido etiquetada como “nutricional”, sin atender a las consecuencias de las operaciones militares.[33] Estas incluyen restricciones de movimientos en campos con limitados servicios básicos y estrategias de afrontamiento humillantes, que las personas desplazadas que viven en la pobreza extrema se ven obligadas a adoptar.[34]

En Nigeria, MSF no recibe heridos en combate, hecho muy inusual respecto a otros conflictos

En Irak, las personas que huyeron de Mosul en la ofensiva militar iraquí apoyada por EE. UU. para recuperar la ciudad de manos del Estado Islámico en 2016 y 2017 tuvieron que pasar por procesos de selección y concentración de las fuerzas progubernamentales antes de ser asistidas por las organizaciones humanitarias; en concreto, “todos los varones mayores de 12 años”.[35] Estas prácticas, sumadas al hecho de que la respuesta humanitaria dirigida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) se coordinara estrechamente con el Gobierno (parte en conflicto), afectaron a la independencia operativa y a la imparcialidad. Los principios y la ética médica también se vieron afectados por la presencia generalizada de diversas formas de seguridad militar y privada en las instalaciones médicas. La OMS subcontrató su programa de salud de emergencia a estos hospitales militarizados, incluida la práctica de detección.[36]

32
Roberts, Natalie (2017): “Raising the alert in Borno State, north-eastern Nigeria”, *Humanitarian Exchange,* núm. 70, octubre, p. 20; Eguiluz, Luis (2018): op. cit.

33
Roiron, Virginie (2017): “A square peg in a round hole: the politics of disaster management in north-eastern Nigeria”, *Humanitarian Exchange,* núm. 70, octubre, p. 14.

34
Roberts, Natalie (2017): *op. cit.,* p. 20.

35
ACNUR (2018): “Iraq: Bi-weekly Protection Update (22 January - 4 February 2018)”, 4 de febrero, https://reliefweb.int/report/iraq/iraq-bi-weekly-protection-update-22-january-4-february-2018

36
Fisk, Robert (2018): “Why are doctors in the Middle East cosying up to foreign armies?”, *The Independent,* 15 de enero.

Los trabajadores humanitarios entrevistados por *Humanitarian Outcomes* hablaron de pacientes temerosos de ser derivados a un hospital asociado con EE. UU.; de acompañantes de pacientes que no pudieron entrar por la presencia militar y los procedimientos de seguridad; y de la entrega de información de pacientes sin su autorización a actores militares.[37] La batalla por Mosul tuvo un impacto terrible para los civiles.[38] La militarización y el refuerzo de la seguridad de la respuesta humanitaria fueron defendidos por la preeminencia del principio de humanidad (el imperativo de salvar vidas) sobre los de imparcialidad, neutralidad e independencia.[39] Sin embargo, el reputado periodista Robert Fisk desafió esta lógica con un paralelismo hipotético que desvelaba una intención política: "¿Podría, por ejemplo, la OMS haber financiado puestos médicos rusos para integrarse con unidades del Ejército sirio en las líneas del frente del este de Alepo? No lo hicieron así. Pero nadie cuestionó la decisión de hacer el mismo acuerdo político en Irak".[40]

5
CONCLUSIÓN

La asociación de civiles con terroristas se ha incorporado a la teoría y práctica de los conflictos

La acción humanitaria prioriza la asistencia a las personas en función de su necesidad médico-humanitaria, con independencia de su identidad sociopolítica. Las agendas antiterroristas, por el contrario, priorizan la identidad sociopolítica, subordinando la necesidad médico-humanitaria. La confluencia de ambas lógicas produce el sometimiento de la acción humanitaria a la acción política y no al revés, y determina el acceso con criterios políticos, no con la imparcialidad que, en teoría, caracteriza a la empresa humanitaria. Se argumenta como legítimo que los donantes requieran que su dinero sea utilizado según sus condiciones y exijan garantías, pero utilizar la acción humanitaria para fines distintos (incluso incompatibles) a los que esta se debe es pervertirla.

El DIH distingue claramente entre combatientes y civiles, y los derechos de protección para estos últimos solo se pueden negar en el caso de participación directa en las hostilidades. Sin embargo, en tiempos de lucha antiterrorista, esta diferenciación ha sido despojada de su objetividad legal y reemplazada por una lógica de asociación subjetiva, simplificada y peligrosa ("con nosotros –contra ellos– o contra nosotros –con ellos–"). La asociación de civiles con terroristas ha sido parte de la retórica política durante mucho tiempo, pero hoy este discurso también se ha incorporado a la teoría y a la práctica que rigen los conflictos armados, en ocasiones con el beneplácito de un segmento de la población. Los beligerantes designados como

37 Fox, Hosanna; Stoddard, Abby y Adele Harmer con J. Davidoff (2018): "Emergency Trauma Response to the Mosul Offensive, 2016-2017: A Review of Issues and Challenges", marzo, p. 27.

38 "Rebuilding lives shattered by war: Testimonies from MSF's Hamdaniya hospital in Iraq", MSF, 4 de mayo de 2017.

39 Spiegel, Paul B. *et al.* (2018): "The Mosul Trauma Response. A case study", Johns Hopkins Center for Humanitarian Health, febrero, pp. 24-5.

40 Fisk, Robert (2018): *op. cit.*

“terroristas” (o aquellos que reciben un trato similar) no son considerados sujetos políticos, sino puramente criminales y carentes de todo derecho o legitimidad. Asimismo, los civiles que coexisten en áreas donde operan estos grupos no son considerados tanto personas con necesidades como potenciales bases de apoyo, por defecto sospechosos y culpables hasta que demuestren su inocencia; es una mera criminalización por asociación, de la que se hace partícipe a la acción humanitaria. Se utiliza el simple hecho de nacer o vivir en tierra hostil como indicador de potencial apoyo material al terrorismo. La gran mayoría de los actores internacionales, incluido el sector humanitario, han decidido no oponerse a esta lógica de lucha contra el terrorismo que criminaliza a los civiles. Conlleva graves consecuencias no hacerlo.

El nacer o vivir en tierra hostil se usa como indicador de potencial apoyo al terrorismo



CAPÍTULO



SUBVERSIÓN O NECESIDAD: ¿SIGUE SIENDO LA ACCIÓN HUMANITARIA RELEVANTE? ALGUNAS REFLEXIONES

Elaborado por

Atria Mier Hernández, responsable del área de Asistencia Técnica y Evaluación del IECAH

FOTO:

Las actividades de promoción de la salud y la higiene en las comunidades son esenciales en la lucha contra el cólera.

1 INTRODUCCIÓN

De un tiempo a esta parte son múltiples los debates, perspectivas y corrientes que tratan de analizar la relevancia de la acción humanitaria en el contexto actual. ¿Deberían ser revisitados los principios que le dieron identidad en sus orígenes? ¿Por qué se incrementa el hueco entre las necesidades humanitarias y las respuestas? ¿Se está politizando el humanitarismo? ¿Son los modelos de financiación y gestión los más adecuados? ¿Cómo fomentar una participación real y efectiva? Es más, ¿cómo darle la vuelta a la lógica actual para que las poblaciones afectadas –desde actores nacionales a comunidades– decidan y la comunidad humanitaria responda?

Todas estas preguntas, muchas de ellas clásicas y algunas ya presentes en la Cumbre Humanitaria Mundial celebrada hace ahora tres años, apuntan a la cuestión de la relevancia. ¿Continúa siendo la acción humanitaria, tal y como está concebida, relevante[1]? Y ¿qué está provocando que la comunidad humanitaria quede estancada en los debates y no consiga operativizar algunos de los cambios propuestos?

Este artículo pretende exponer muchas de estas preguntas y avanzar unas pocas respuestas para que sirvan de reflexión personal y colectiva a la comunidad humanitaria.

2 ANTECEDENTES

En el documento del Overseas Development Institute (ODI) “Time to let go”[2], de 2016, se iniciaba este debate, afirmando que el sector humanitario formal sufre una crisis de legitimidad, no solo porque a menudo le falten la capacidad y los fondos necesarios para responder al volumen y la complejidad de las necesidades humanitarias, sino porque ya no puede inculcar un sentido de relevancia y confianza en los receptores de ayuda.

Más recientemente, Swithern, en su documento de base para la reunión anual de ALNAP celebrada en Berlín los días 15 y 16 de octubre de 2019 “¿Más relevante?, 10 maneras de aproximarse a lo que la gente realmente necesita”[3], define la relevancia como “estar alineados/as con las necesidades de la población afectada”.

Cabe recordar que entre los compromisos definidos en la Norma Humanitaria Esencial (Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability CHS), el primero es que las comunidades y

1 Hemos mantenido el uso de “relevancia” aunque en castellano se usa también “pertinencia” para este concepto.

2 Bennett, C. et al. (2016) “Time to Let Go: Remaking Humanitarian Action for the Modern Era”. Londres, ODI. https://www.odi.org/hpg/remake-aid/

3 Swithern, S. (2019). “More relevant? 10 ways to approach what people really need”. Background paper for the 32nd ALNAP annual meeting. https://www.alnap.org/help-library/agenda-alnap-32nd-annual-meeting

personas afectadas por las crisis reciben asistencia apropiada y relevante a sus necesidades.

Sin embargo, algunos autores como Dubois plantean que se da un creciente desencuentro entre las necesidades de la gente y las asunciones y enfoques humanitarios, más centrados en respuestas preestablecidas que en adaptativas; lo que a su vez se traduce en una desconexión de la población afectada y en un enorme vacío en cuanto a rendición de cuentas.[4]

Uno de los principales hallazgos del estudio sobre las perspectivas en el terreno sobre el *Grand Bargain* llevado a cabo en 2018 fue que las poblaciones afectadas critican la calidad y relevancia de la ayuda y no sienten que la ayuda que reciben actualmente les ayudará a ser autosuficientes en el futuro.[5]

3
LAS DINÁMICAS DE PODER

El sistema humanitario occidental parece no estar haciendo un buen trabajo a ojos de las personas a las que pretende ayudar

Swithern define 10 dimensiones para la relevancia, con escalas de mayor a menor en función a criterios concretos. Para alcanzar un grado alto de relevancia, sería necesario, por ejemplo, tener un conocimiento exhaustivo del contexto, una amplia flexibilidad y adaptabilidad de las respuestas, llevar a cabo análisis ecosistémicos y dinámicos en constante evolución, y alcanzar una comprensión diversa e interseccional, no solo de necesidades y vulnerabilidades, sino también, y especialmente, de capacidades, que nos lleve a una inclusión lo más amplia posible y a comenzar a co-crear junto a las poblaciones afectadas. Todas estas categorías no son sino un instrumento para repensar la acción humanitaria desde su identidad. Como afirma la propia autora, nos obliga a pensar en la acción humanitaria como relacional, antes que transaccional.

Para otros autores/as como Christina, Matthew y Sara, el problema es que el sector se ha volcado más en mejorar herramientas, instrumentos y procedimientos existentes que en ir a la raíz, a las dinámicas de poder. Las crisis recientes sugieren que el "sistema" occidental formal no está haciendo un buen trabajo a los ojos de las personas a las que pretende ayudar.[6] Precisamente las dinámicas de poder emergen para muchos autores y autoras como el tema central que debe ser abordado para acometer cambios estructurales en la acción humanitaria.

Collinson, por su parte, señala que las organizaciones humanitarias ejercen un poder considerable sobre las poblaciones afectadas, tanto directa como indirectamente, en una medida que a menudo no se reconoce bien. Y que el sistema internacional humanitario se halla lejos de representar una red entre iguales; el poder irradia de arriba abajo, y a medida que el sector ha ido

4
Dubois, M. (2018). "The new humanitarian basics". HPG Working Paper. https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12201.pdf
5
Ground Truth Solutions (2018). "The Grand Bargain: Perspectives from the field". OCDE. https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/Grand-Bargain-briefing-note-June-2018.pdf
6
Christina, B., Matthew, F., y Sara, P. (2016). "Time to let go. Remaking humanitarian action for the modern era". Humanitarian Policy Group, ODI.

creciendo y expandiéndose, ha desarrollado una maquinaria de acción también de arriba abajo.[7]

Estas asimetrías de poder remiten al origen identitario de la acción humanitaria, al que, si aplicásemos un análisis interseccional, podríamos concluir que se trata de una identidad occidental, heredera de la tradición neocolonial y paternalista, blanca, patriarcal, heteronormativa y de clase media.

Ello plantea muchas preguntas en torno a la idoneidad y la relevancia: ¿Puede un sector liderado mayoritariamente por hombres abordar las necesidades de las mujeres? ¿Es la clase media-acomodada la mejor situada para entender las dinámicas de la marginalización? ¿Puede un sector predominantemente heteronormativo captar las necesidades de poblaciones LGTBIQ+? ¿Cómo está permeando el paternalismo todas las dinámicas y procesos?

Parafraseando a Degan Ali: "Tenemos que ser honestos sobre quién es el sistema humanitario; y está dominado por la ONU y las ONG internacionales, que son predominantemente occidentales y en su mayoría personas blancas".[8]

El sistema humanitario sigue dominado por la ONU y las ONG internacionales, esencialmente occidentales y con personal blanco

Afirma Collinson que los procesos de toma de decisiones están lejos de ser pluralistas; una clase dominante está compuesta por extranjeros acomodados, y las poblaciones locales en gran medida brindan seguridad, apoyo y trabajo servil de una manera que recuerda a los imperios anteriores.

4
LA CENTRALIDAD DE LA INCLUSIÓN

Evidentemente, cuando reflexionamos sobre las dinámicas de poder y subordinación, llegamos a la inclusión. ¿Cómo le damos forma y la hacemos realmente efectiva? De hecho, el indicador 1.5 de la CHS respecto a la relevancia y a nivel organizacional es: "Las políticas establecen compromisos que tienen en cuenta la diversidad de las comunidades, incluidas las personas desfavorecidas o marginadas, y recopilan datos desagregados".

Pero ¿cómo se operativiza? ¿Qué necesidades se priorizan? ¿Bajo qué criterios? ¿Cómo se determinan estos? ¿Quiénes los determinan? Surge la disyuntiva sobre quiénes escuchan, a quiénes y de qué manera.

Hasta ahora, daría la impresión de que el sector ha recurrido a la "tecnificación" de criterios, herramientas y procedimientos, antes que a la "humanización". En ese sentido, la experiencia técnica y las prácticas de gestión occidentales se valoran más que la comprensión contextual, la experiencia vivida y la experiencia local, promoviendo un entorno en el que el sector formal no valora por igual el conocimiento y la experiencia de su propio

7
Collinson, S. (2016). "Constructive deconstruction: making sense of the international humanitarian system". HPG working paper. Londres, ODI.
8
https://www.devex.com/news/q-a-degan-ali-on-the-systemic-racism-impacting-humanitarian-responses-95083

personal nacional en la toma de decisiones, y mucho menos el de las personas afectadas.[9] Se relega a las poblaciones afectadas a un papel pasivo de meros narradores/as y receptores/as de ayuda. Y, de hecho, cuando se refieren a la ayuda, continúan subrayando que se sienten incapaces de participar en las decisiones que les afectan.

Entonces, si retomamos la premisa de cómo hacerlo, cabe replantearse: ¿cómo puede un sector, aparentemente bastante homogéneo, capturar la diversidad –múltiple, contextual e interseccional– presente en un contexto ajeno a sí mismo? Para lograrlo, la composición del equipo es fundamental. Evidentemente un equipo local, diverso y representativo tendrá muchas más oportunidades de capturar la diversidad –y sus voces– en una comunidad determinada. Y esto, evidentemente, es contextual. Esto apela también, primordialmente, a la composición de las organizaciones humanitarias en sí mismas. ¿Cómo de diversas son? ¿Puede un personal mayoritariamente cis-género captar las necesidades de personas con identidades de género diversas y no siempre binarias? ¿Pueden las organizaciones "blancas" entender las opresiones raciales a las que se ven sometidas tantas poblaciones? ¿Es la clase media acomodada la mejor situada para entender –orgánicamente– las dinámicas de la marginalización?

¿Cómo puede un sector bastante homogéneo capturar la diversidad presente en un contexto ajeno?

Por otro lado, ocurre lo mismo con los donantes. Finalmente, sus prioridades y requisitos son los que moldean, en gran medida, las respuestas de las organizaciones. Entonces cabría preguntarnos ¿Quiénes son los donantes? ¿Cómo priorizan? ¿En base a qué criterios? Pensándolos desde las dinámicas del poder, ¿dónde se encuentran?

En los últimos tiempos, y retomando la línea argumental anterior, se han producido avances en el intento de operativizar herramientas que faciliten la inclusión. Un ejemplo de ello serían los marcadores de género, edad y diversidad, y la recolección desagregada de datos.

Estos marcadores ofrecen pautas y pasos para operativizar la inclusión del género (entendido binariamente), la edad y la diversidad funcional en la programación humanitaria. Y deben ser entendidas como herramientas, porque se corre el riesgo de confundir su uso con una perspectiva transformadora; algo que ninguna herramienta puede proporcionar, pero que es a lo que deberíamos aspirar si pretendemos ser relevantes. En ese sentido y respecto la género, Jolly y Askwith nos advierten de que todavía hay mucho que aprender sobre los tipos de intervenciones que reflejan las necesidades reales en el terreno, desafían los supuestos convencionales sobre género y realmente empoderan en lugar de ser un mero ejercicio de marcar casillas.[10]

9
Maietta, M., Kennedy, E., Rundel, T., Keith, A., Bastin, A. y Watt-Smith, V. (2018). "From voices to choices: Expanding crisis-affected people's influence over aid decisions: An outlook to 2040". IARAN. https://static1.squarespace.com/static/593eb9e7b8a79bc4102fd8aa/t/5be216ff562fa77a941b14eb/1541543685634/Voices2Choices_FINAL-compressed.pdf

10
Jolly, R. y Askwith, M. (2016). "The UN at 70, and the UK Development Cooperation, Humanitarian Action, and Peace and Security: Lessons from Experience and Policy Recommendations". Evidence Report 205. https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/12623/UNat70_OnlineReport.pdf;jsessionid=7F6D97F08460E1BC25E44D9F9D82A1D0?sequence=1

Así, por ejemplo, es aún complejo encontrar herramientas que sistematicen la inclusión de la diversidad mental preexistente, que está más invisibilizada y es más compleja de abordar que la relativa a la propia crisis o a la funcional; o encontrar análisis de necesidades en los que se encuentre diversidad de género más allá del binarismo para incluir a personas no binarias; y más allá de la heteronormatividad, para incluir a personas LGTBIQ+. En el Global Humanitarian Overview de 2019[11], elaborado por la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), no se encuentra mención alguna a las personas LGTBIQ+, y tampoco ninguna alusión a la diversidad.

Es evidente que todas estas cuestiones conllevan desafíos a múltiples niveles, pero es necesario abordarlos para no dejar a nadie atrás. Y para ello debemos retornar al análisis de las dinámicas de poder, los privilegios y cómo se ejercen en el sector humanitario. Otros trabajos defienden que las principales limitaciones a la participación real de las poblaciones afectadas han incluido estructuras de incentivos desalineadas entre donantes y agencias de ayuda, desequilibrios de poder entre proveedores y receptores de ayuda, y complejidades operativas y políticas en terreno.[12]

Es necesario abordar los desafíos globales para no dejar a nadie atrás

Una de las propuestas para abordar estas cuestiones, desde la comunidad humanitaria, ha sido la localización. Esta emergió con fuerza en la Cumbre Humanitaria Mundial, pero tras tres años no parecen haberse producido grandes avances. Recordemos que una de las metas cuantificables era que el 25% de los fondos se canalizasen vía actores locales y nacionales en 2020.

En su análisis sobre el tema, el Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias (ICVA) señala que poner a las personas en el centro de la localización significaría cambiar el poder y la toma de decisiones aún más allá de las organizaciones a favor de las comunidades. Argumentan que, en la mayoría de los casos, las comunidades son las primeras en responder y, por lo tanto, las mejor posicionadas para comprender las necesidades de la gente. También puede ocurrir que las propias dinámicas de la comunidad reproduzcan mecanismos de discriminación, por lo que el rol de las ONG internacionales está abocado a transformarse, pero no a desaparecer. Esto, sin obviar que las ONG internacionales portan sus propias asunciones, basadas en las dinámicas de poder que hemos visto. Pero todavía predominan las formas tradicionales de trabajo que tratan a los socios locales como subcontratistas.[13]

11
"Global Humanitarian Overview 2019". https://www.unocha.org/sites/unocha/files/GHO2019.pdf

12
Konyndyk, J., y Worden, R. (2019). "People-Driven Response: Power and Participation in Humanitarian Action". https://www.cgdev.org/sites/default/files/people-driven-response.pdf

13
http://media.ifrc.org/grand_bargain_localisation/wpcontent/uploads/sites/12/2019/07/Progress-Report-1.pdf

5
REPENSANDO LA PROTECCIÓN

Uno de los temas centrales sobre los que gravita casi cualquier reflexión en el sector humanitario es la protección. Evidentemente, son muchos los desafíos y retos que emergen de un sistema occidental moldeado sobre dinámicas de poder concretas que pretenda transformarse hacia una horizontalidad plena. ¿Cómo la repensamos desde la horizontalidad, la inclusión y la igualdad?

La primera duda que surge es quién define la protección, y qué ocurriría si potenciales conceptos emergentes –narrativas diferentes a las nuestras– se alejan de la concepción occidental basada en marcos normativos internacionales. Es un debate incipiente, para el que no hay respuestas aún, pero sí cierto consenso en cuanto a la centralidad de varios conceptos para la protección: la dignidad, la seguridad, la cohesión social.
De nuevo, quién los defina lo hará contextual y socioculturalmente, pudiendo alejarse de los conceptos normativos para la comunidad humanitaria tradicional, la occidental.

¿Cómo transformar el rol humanitario hacia uno más facilitador y puente entre comunidades, donantes y recursos?

A este respecto, el ICVA sostiene que abordar los desafíos y compartir una mejor comprensión de cómo los actores locales y nacionales pueden fortalecer la protección de las poblaciones afectadas puede ayudar además a reforzar la localización en sí misma.[14] También en este ámbito se han dado pasos para tratar de garantizar la dignidad de las titulares de derechos, y un ejemplo sería el auge de las transferencias de efectivo como modalidad en la que ellas eligen qué necesitan, en qué cantidades y en qué momento (aunque aún falte camino por recorrer, programas por pilotar y muchas mejoras por introducir).

Pero continuamos partiendo de un análisis basado en necesidades. Que es absolutamente necesario, pero debería ser complementario de otro basado en capacidades, lo que cambiaría la perspectiva que el sector tiene sobre la población afectada. No solo las capacidades individuales, sino especialmente las comunitarias colectivas. Dotando de significado real la palabra “resiliencia”.

Según Barbelet, continuar evaluando la capacidad a través de las relaciones bilaterales mantendrá el actual desequilibrio de poder, donde los actores internacionales deciden quién tiene o no capacidad, con poca reflexión sobre sus propias capacidades en un contexto dado. Se debe mapear no solo la capacidad operativa real, sino también la capacidad potencial y sin explotar.[15]

La inquietud y necesidad que emerge en este sector también es la de cómo transformar el rol humanitario, hasta ahora más bien impositivo, en otro de facilitador (con sensibilidad al conflicto) y puente entre comunidades, donantes y recursos, sin acabar volviendo a las “viejas costumbres” y quebrantando mecanismos de solidaridad intracomunitarios. Por naturaleza, la facilitación, frente a la imposición, conlleva un rol mucho más pasivo-

14
Humanitarian Leadership Academy (2019). “Unpacking localization”. https://www.icvanetwork.org/system/files/versions/Unpacking%20Localization%20ICVA-HLA.pdf

15
Barbelet, V. (2018). “As local as possible, as international as necessary. Understanding capacity and complementarity in humanitarian action”. HPG working paper. https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12527.pdf

observador, y, retomando el debate sobre las dinámicas de poder, no parece ni fácil ni que se vaya a producir en el corto plazo, pero resulta fundamental empezar a darle vueltas y preparar el camino del cambio.

Cabría diferenciar, por ejemplo, la protección de base comunitaria, consultando a la población mediante grupos de discusión, encuestas u otras técnicas –es decir, la práctica habitual que nos sirve para hablar de "participación"–, de una profunda y exhaustiva comprensión de los mecanismos de autoprotección comunitarios.

O, tomando la incidencia como un componente central de la protección, también deberíamos cuestionar el rol que juegan las organizaciones humanitarias que poseen canales de comunicación privilegiados, para realizar una incidencia realmente transformadora, que vaya más allá del acceso humanitario y sea capaz de desafiar las dinámicas de poder existentes para ser lo más inclusiva e igualitaria posible. Un tipo de incidencia transformadora que desafíe el patriarcado, la supremacía blanca, la hetero-normatividad, el clasismo, el racismo y todas aquellas dinámicas de poder que marginalizan y crean lo que venimos denominando, sin mucha profundidad de análisis, personas más vulnerables.

Debemos plantearnos qué suponen nuestros privilegios y los prejuicios que arrastramos

6
ALGUNAS CONCLUSIONES

Debemos plantearnos qué suponen nuestros privilegios y los prejuicios que arrastramos, e iniciar el camino de la deconstrucción. Uno de los hitos fundamentales sería transformar nuestras relaciones con los/as socios/as del mal llamado "sur global", al tiempo que nos redefinimos como facilitadores o puentes entre aquellos/as y las fuentes de financiación y recursos.

Como hemos visto, la localización es una de las grandes apuestas que emerge y cristaliza en la Cumbre Humanitaria Mundial, pero que, a tres años vista, continúa planteando dilemas y está lejos de ser operativizada por la mayoría de las organizaciones humanitarias. Como afirman desde el Grupo URD, el debate de la localización sigue siendo esencialmente conceptual, y la mayoría de las discusiones sobre el cumplimiento de los compromisos se llevan a cabo a nivel internacional, con una participación limitada de los actores locales, y se centran principalmente en el tema de la financiación.[16] Existen varios obstáculos para lograr una acción humanitaria más local. Para algunos, las dinámicas del poder y las estructuras de incentivos han sido las principales barreras: aquellos que actualmente tienen poder son reacios a ceder espacio y recursos, lo que significa una falta crónica de fondos dedicados y directos para las organizaciones locales. Para pasar del enfoque "basado en la comunidad" a otro "liderado por la comunidad", los/las titulares de derechos deben transformarse también, y dejar de ser

---

16
De Geoffroy, V., y Grunewald, F. (2017). "More than Money: Localisation in Practice. Final Report". https://www.grandbargain4ngos.org/upload/more-than-the-money-full report_5b28deb171df6.pdf

narradoras/es (del hambre, la inseguridad, la violencia, etc.) para convertirse en tomadoras/es de decisiones. Algo que no podrán hacer bajo el modelo actual, el que sostenemos entre todas/os. Y evidentemente, los donantes y financiadores también deben repensar y reestructurar su rol, en este "nuevo" accionar en el que todos los elementos deben reevaluarse y resituarse.

Ante la pregunta de por qué está tardando tanto la comunidad humanitaria en reaccionar –los debates llevan en la arena pública años–, vuelven a emerger los privilegios que acompañan al desequilibrio de poder y sus dinámicas. Aunque el valor de las políticas, herramientas, directrices y guías es incuestionable, necesitamos nuevas perspectivas, mucho más inclusivas, interseccionales, racializadas, despatriarcales, con un radical sentido de la justicia social y la igualdad.

¿Qué aspecto tendría una acción humanitaria decolonial, despatriarcalizada, diversa, inclusiva, racial, plural e igualitaria? La idea es subversiva, revolucionaria, pero, sobre todo, necesaria. Como señalan Konyndyk y Worden, una "revolución" de participación –tal y como se la denominó en la Cumbre Humanitaria Mundial, y que apela al tema nuclear de la reforma del sector humanitario– no se logrará si los mismos jugadores continúan ejerciendo el mismo poder de la misma manera que siempre lo han hecho.

Necesitamos nuevas perspectivas, mucho más inclusivas, interseccionales, *racializadas* y *despatriarcales*

A nadie se le escapa que la acción humanitaria se mueve en márgenes estrechos y complejos, donde el tiempo y los recursos marcan los ritmos. Sin embargo, esta no es razón para obviar los legados y las dinámicas que pueden estar y están relegando la relevancia de las respuestas.

De todos los principios humanitarios, quizá sea precisamente el de humanidad el menos revisitado, aquel sobre el cual no se habla, ni se debate, tal vez porque se dé por evidente, y precisamente es el que podía dar el vuelco interseccional a la acción humanitaria. Citando a Thomson, "sería el único con el poder descolonizador". Para otros como Du Bois, los principios humanitarios nucleares se interpretan desde la perspectiva occidental, y particularmente grave resulta el fracaso de la promesa transformadora del principio de humanidad, que proponía situar a los seres humanos y a las comunidades en el centro de las respuestas, en vez de utilizar una narrativa victimizante, centrada en la pobreza y su irremediabilidad, que es lo que viene ocurriendo en el sector.

¿Estamos preparadas/os para compartir el poder? ¿Pueden nuestros privilegios servir para transformar en positivo la vida de otras/os? Y al mismo tiempo, ¿queremos, podemos, seguir lamentando genocidios, eufemísticamente llamados fracasos humanitarios, y/o respuestas inadecuadas?

Al igual que el sector ha debido ir adaptándose a nuevos escenarios, no por nuevos en sí mismos sino porque la acción humanitaria no había operado en ellos antes, como la "urbanización de los conflictos" o las llamadas otras situaciones de violencia, la cronificación durante décadas de muchas crisis o la afluencia de personas refugiadas por los impactos del cambio climático, debe ahora mirarse hacia adentro, realizar un análisis interseccional, colectivo, de sí mismo y plantear cambios de paradigma que afectarán profundamente a la estructura, organización y operativización y, sobre todo, al sentido y la relevancia de la acción humanitaria.

FOTO:

Esta campaña de vacunación contra el sarampión ha protegido a casi 100.000 niños en Goma (República Democrática del Congo).





CAPÍTULO



TRANSFERENCIAS MONETARIAS EN LA ACCIÓN HUMANITARIA: AUGE Y LIMITACIONES

Elaborado por

Camille Nussbaum, investigador y responsable de Formación del IECAH

1 INTRODUCCIÓN

El 5 de diciembre de 2018, los directores de OCHA, del PMA, de ACNUR y de UNICEF anunciaron la puesta en marcha de un sistema conjunto para el diseño, la implementación y el seguimiento de las transferencias monetarias en el ámbito humanitario.[1] Esta declaración marcaba un importante paso hacia delante para mejorar la colaboración de los organismos de Naciones Unidas en la asistencia basada en efectivo y cupones, tratando de evitar sistemas paralelos entre las agencias. A lo largo de 2019 se ha iniciado un trabajo piloto en seis países para ensayar este sistema común de transferencias monetarias en contextos de crisis, trabajo que ha de expandirse al ámbito global en el futuro.

Este acontecimiento es una buena muestra del dinamismo de esta modalidad de asistencia y de su creciente protagonismo en el ámbito humanitario. Veremos en este artículo en qué se basa su auge y los progresos alcanzados en los últimos años. Con los resultados de una consulta llevada a cabo por el IECAH y la AECID en el año 2018, analizaremos también cómo esta modalidad se ha consolidado en el panorama humanitario español.

2 AUGE GLOBAL DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS

Aunque se califique en muchas ocasiones de "nueva" o "vanguardista", esta modalidad de asistencia no es especialmente reciente en el ámbito humanitario. Ya en la guerra franco-prusiana de 1870 se documentaron ejemplos de asistencia a víctimas con entrega de dinero que continuaron en numerosas respuestas posteriores a conflictos y/o desastres naturales.[2]

El aspecto más novedoso de su utilización actual reside en la creciente sofisticación de esta modalidad. Por una parte, es posible administrar a gran escala el dinero y/o los cupones en formato electrónico, gracias a avances tecnológicos como la utilización de bases de datos y mecanismos de identificación cada vez más avanzados. Por otra, enfoques novedosos como las transferencias monetarias "multipropósito" permiten a las personas receptoras administrar una sola ayuda para hacer frente a varias necesidades (alimentación, educación, salud, protección, etc.) y así marcar sus propias prioridades.

Gracias a estos avances tecnológicos y metodológicos, las transferencias monetarias se han convertido, en las últimas décadas, en una modalidad de asistencia a tener en cuenta para muchos actores humanitarios, siempre y cuando se den algunos

FOTO:

Halima y su madre hacen cola bajo la lluvia durante una distribución de comida en el campo de refugiados rohingyas de Jamtoli, en Bangladesh.

© PABLO TOSCO/ANGULAR

1 "Statement from the principals of OCHA, UNHCR, WFP and UNICEF on Cash Assistance", 5 de diciembre de 2018: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2018-12-05-FINAL%20Statement%20on%20Cash.pdf

2 "ICRC, The Franco-Prussian war (1870)", 06-04-1998: https://www.icrc.org/en/doc/resources/documents/misc/57jnvw.htm

prerrequisitos mínimos. Algunos estudios sobre su impacto han permitido establecer que, a menudo, es más eficaz y eficiente que otras formas de ayuda.[3] La Agenda por la Humanidad establecida para la preparación de la primera Cumbre Humanitaria Mundial en 2016 recogía esta primicia al hablar de "método de asistencia preferido y predeterminado".[4]

3
EL IMPULSO DEL *GRAND BARGAIN*

Grand Bargain, 2016. Compromiso 3: Aumentar el uso y la coordinación en materia de transferencias monetarias

— Aumentar el uso rutinario del efectivo junto con otras herramientas, incluyendo la asistencia en especie, la prestación de servicios (como salud y nutrición) y los vales. Utilizar marcadores para medir el aumento y los resultados.

— Invertir en nuevos modelos de prestación de servicios que se puedan escalar, a la vez que se identifican las mejores prácticas y se mitigan los riesgos en cada contexto. Utilizar marcadores para seguir su evolución.

— Construir una base de evidencia para evaluar los costos, beneficios, impactos y riesgos del dinero en efectivo (incluida la protección) en relación con la asistencia en efectivo, las intervenciones de prestación de servicios y los cupones, así como sus combinaciones.

— Colaborar, compartir información y desarrollar estándares y directrices para las transferencias monetarias a fin de comprender mejor sus riesgos y beneficios.

— Garantizar que se establezcan mecanismos de coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de las transferencias de efectivo.

— Aumentar el uso de las transferencias monetarias por encima de los bajos niveles actuales, cuando sea pertinente. Es posible que algunas organizaciones y donantes deseen establecer objetivos.

Las transferencias en efectivo suponen una parte creciente de la acción humanitaria

La firma durante la Cumbre Humanitaria del *Grand Bargain* (o Gran Pacto) por parte de los principales donantes y agencias a nivel internacional supuso un paso más al incluir un compromiso específico para "aumentar el uso y la coordinación en materia de transferencias monetarias". Dicho compromiso forma parte de este decálogo, que sigue siendo central en la agenda global humanitaria.

3
Gran parte de esta base de evidencias se puede consultar en la página web de la iniciativa Cash Learning Partnership: http://www.cashlearning.org/resources/library

4
Agenda por la Humanidad, 2016: https://agendaforhumanity.org/sites/default/files/AgendaforHumanity.pdf

Las evaluaciones anuales del *Grand Bargain* registran progresos continuos desde 2017 y sitúan este compromiso como uno de aquellos en los que se ha logrado avanzar más. En este sentido, el último informe, publicado en 2019, destaca el alcance de los cambios producidos desde 2016, tanto en el plano normativo como en el operativo.[5]

El volumen de las transferencias monetarias en dinero o cupones sigue aumentando a nivel mundial (un 10% entre 2017 y 2018). Este crecimiento se produce en gran medida por el aumento registrado desde organismos de Naciones Unidas, los cuales canalizan cerca de un 60% de las transferencias realizadas.[6] Esto ha tenido un aumento más sostenido (un 25% entre 2017 y 2018), mientras los volúmenes por parte de las ONG y del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja se mantuvieron en un nivel similar al existente previamente.

A pesar de tratarse de una de las prioridades marcadas en el *Grand Bargain*, los avances en la homogeneización y consolidación de las bases de datos sobre transferencias monetarias siguen incompletos. Esto obliga a relativizar en cierta medida las cifras, si bien estas expresan dinámicas claras.

En la actualidad, las transferencias monetarias representan cerca de un 10% de los fondos humanitarios

A modo de ejemplo de esta marcada apuesta por parte de las agencias de Naciones Unidas, se puede observar la estrategia del Programa Mundial de Alimentos (PMA) en su trabajo para las personas refugiadas rohingyas en Bangladesh. En el mayor campo de refugiados del mundo, el PMA presta asistencia en 2019 a 900.000 personas, mediante la ayuda alimentaria en especie y en vales electrónicos. En línea con su estrategia para desarrollar las transferencias monetarias, la agencia ha incrementado paulatinamente la modalidad de vales electrónicos en su respuesta, con el objetivo de llegar a atender a toda la población a través de estos mecanismos a finales de 2019.[7]

En la actualidad, las transferencias monetarias representan cerca de un 10% de los fondos humanitarios.[8] A pesar del ligero aumento registrado en los últimos años, esta cifra sigue encontrándose lejos del protagonismo que podrían tener las transferencias monetarias si estas fuesen realmente la modalidad por defecto en el sector humanitario. Un estudio de GPPi realizado en el 2016 calculaba que, si se diese el caso, las transferencias podrían representar cerca de un 40% de la ayuda.[9]

5
Metcalfe-Hough, Victoria, Fenton, Wendy, y Poole, Lydia. “Grand Bargain annual independent report”, ODI, 2019: https://www.agendaforhumanity.org/sites/default/files/resources/2019/Jul/grand_bargain_annual_independent_report_2019_compressed.pdf

6
“Global Humanitarian Assistance report”, Development Initiatives, 2019: http://devinit.org/wp-content/uploads/2019/09/GHA-report-2019.pdf

7
“Rohingya Refugee Response - External Situation Report” #30, PMA, septiembre de 2019: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/WFP%20Bangladesh_External%20Situation%20Report.pdf

8
“The state of the world’s cash report. Cash transfer programming in humanitarian aid”, CALP, 2018: http://www.cashlearning.org/downloads/calp-sowc-report-web.pdf

9
Steets, Julia et al. “Drivers and Inhibitors of Change in the Humanitarian System”, GPPi, 2016: http://www.cashlearning.org/downloads/East%20and%20Central%20Africa%20CVTWG/drivers-and-inhibitors-of-change-in-the-humanitarian-systemreport.pdf

4

LA ASISTENCIA EN EFECTIVO Y CUPONES (AEC) EN ESPAÑA

En el año 2018, el IECAH y la AECID realizaron una consulta sobre las prácticas de las principales ONG españolas financiadas por la Agencia que integraban las transferencias monetarias en sus proyectos humanitarios.[10] El trabajo se realizó con ocho organizaciones gracias a una encuesta y a varias entrevistas complementarias.[11] Este trabajo permite esbozar una tendencia global en materia de transferencias monetarias en el ámbito español, si bien hay que señalar la falta de homogeneización de los datos, problema que, por otra parte y como ya hemos visto, no es específico del contexto español.

Un primer dato de interés reside en que la mitad de las organizaciones habían empezado a trabajar en este campo menos de cuatro años atrás y gestionaban proyectos de volumen relativamente reducido (de 100.000 a 200.000 euros). Por otro lado, tres de ellas llevaban implementando proyectos con transferencias monetarias durante más de una década, con algunos programas de más de un millón de euros. Esta diferencia se puede explicar por la larga trayectoria de algunas instituciones internacionales en este campo, como la Federación de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, Oxfam y Acción contra el Hambre.

Las organizaciones humanitarias españolas forman parte del auge global de las transferencias, aunque les supongan nuevos retos

Sin duda, los donantes han jugado un importante papel para que nuevas organizaciones se planteen utilizar estas herramientas en los últimos años. En cuanto a la financiación de estas acciones en el contexto español, destaca el protagonismo de la Unión Europea (ECHO y Europeaid), con cerca de un 40 %; tras ellos, encontramos los fondos estadounidenses (USAID/OFDA), con cerca de un 20%, y la propia AECID, que financiaba cerca de un 15% de estos proyectos.

Ver figura 1

10 Jacob, Julien. "Consulta sobre asistencia en efectivo y cupones a las principales ONG españolas financiadas por la AECID", IECAH, 2018: http://www.cashlearning.org/downloads/user-submitted-resources/2019/09/1567504810.Informe%20TdE%20AECID-IECAH_100419.pdf

11 Las ONG que participaron en la consulta fueron: Acción contra el Hambre, Alianza por la Solidaridad, Ayuda en Acción, Cáritas, Cruz Roja Española, Plan International, Save the Children España y Oxfam Intermón.

La modalidad de asistencia más utilizada en los proyectos identificados en el estudio era la entrega de dinero en efectivo (cerca de dos tercios), generalmente no condicionada por prerrequisitos para las personas beneficiarias (por ejemplo, realizar trabajos comunitarios o seguir una formación).

Si bien una mayoría de organizaciones habían utilizado el enfoque de transferencia multipropósito, su implementación era limitada y, según las personas entrevistadas, resultaba a veces compleja de manejar. Esto se puede apreciar al ver que los sectores más representados en los proyectos revisados son la seguridad alimentaria y los medios de vida, mientras que el abordaje multisectorial o de otras cuestiones es aún limitado.

Ver figura 2

No obstante, el estudio mostró que los esfuerzos de las organizaciones (y el apoyo de algunos donantes) van en el sentido de diversificar cada vez más los sectores de intervención en materia de transferencias monetarias.

Esta modalidad solo se ha de considerar como una herramienta para adaptar a cada contexto y no como un fin en sí misma

A través de esta consulta se observa, por lo tanto, que las organizaciones humanitarias españolas forman parte del auge global de las transferencias monetarias, aunque este les pueda suponer nuevos retos para incluir herramientas y enfoques cada vez más complejos. La regulación por parte de los donantes es también un aspecto a tener en cuenta; se trata de integrar estas "nuevas" formas de ayuda, dado que cada vez son más utilizadas y que las normas están pensadas en muchos casos para una ayuda en especie.

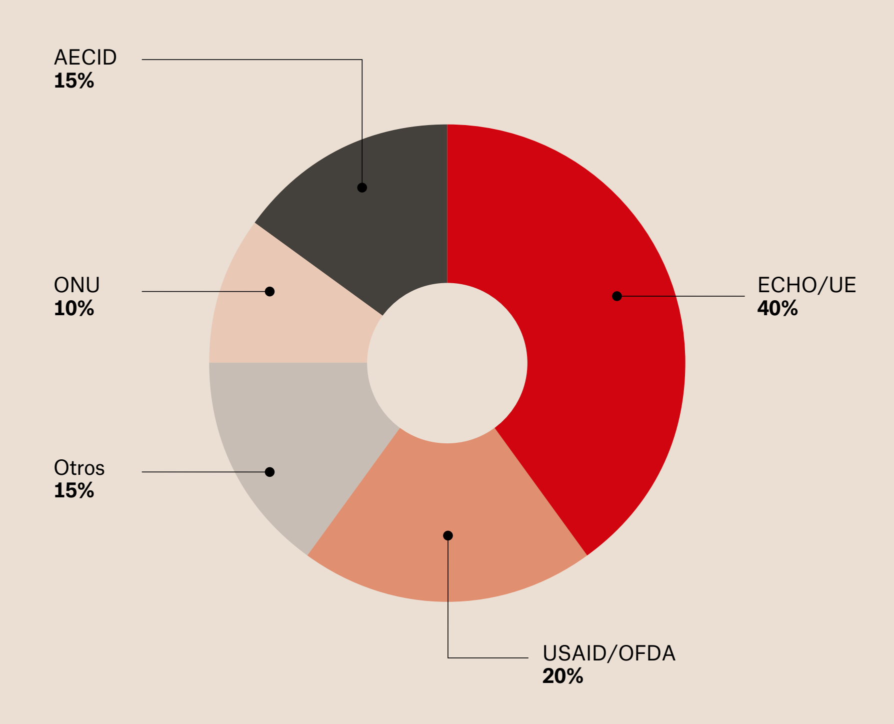
5
RETOS Y LIMITACIONES

Estos retos no son, desde luego, específicos al contexto español. La asistencia en efectivo y cupones sigue consolidándose en España y en el ámbito internacional como una herramienta fundamental de la acción humanitaria. Su contante auge en la última década y su gran popularidad por parte de donantes humanitarios clave no debería, sin embargo, ocultar retos y limitaciones importantes, para los cuales la formación y la investigación tienen mucho que aportar. La tendencia a considerar las transferencias monetarias *per se* como un elemento innovador y/o positivo es un riego que tiende a controlarse cada vez más, gracias en gran parte a los esfuerzos para desarrollar guías y formaciones especializadas sobre la cuestión. El desarrollo de nuevas tecnologías y metodologías en materia de transferencias monetarias ofrece grandes oportunidades, pero solo se ha de considerar como una herramienta para adaptar a cada contexto y no como un fin en sí mismo.

f1

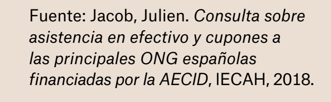
Ratio de la financiación de AEC por cada donante a las ONG

Fuente: Jacob, Julien. *Consulta sobre asistencia en efectivo y cupones a las principales ONG españolas financiadas por la AECID*, IECAH, 2018.

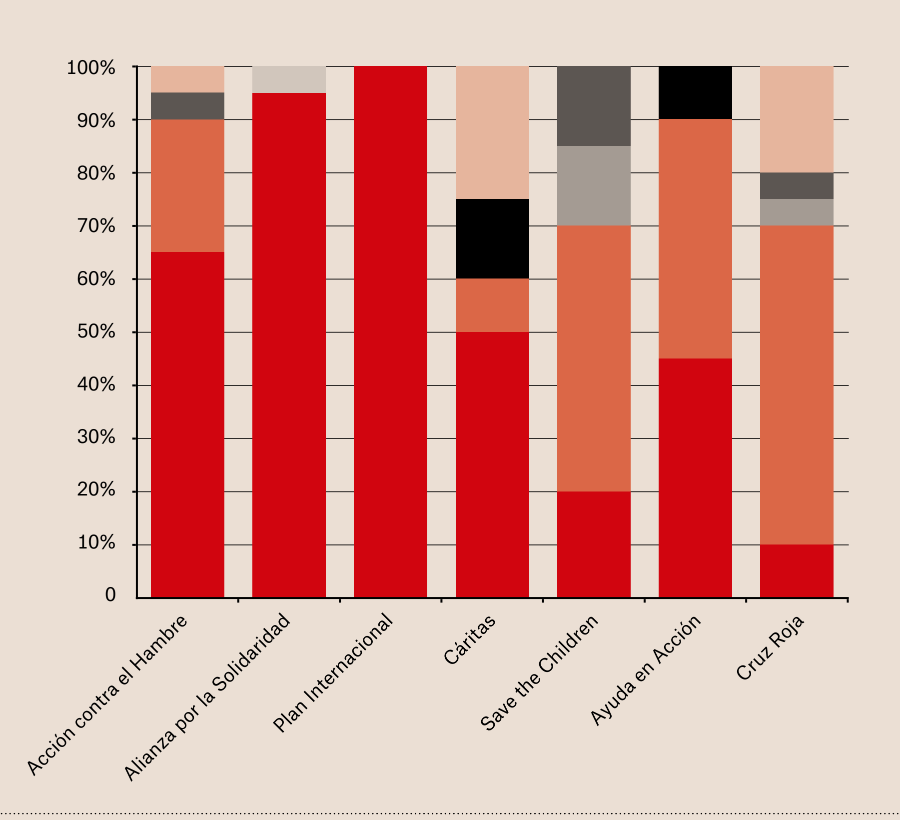




Sectores de intervención en transferencias monetarias de las ONG


Fuente: Jacob, Julien. *Consulta sobre asistencia en efectivo y cupones a las principales ONG españolas financiadas por la AECID*, IECAH, 2018.

- Seguridad alimentaria
- Medios de vida
- Multisectorial
- Cobijo
- Agua, saneamiento e higiene
- Salud
- Protección
- Educación
- Nutrición





Mohammad Othman, de 10 años, carga con el saco de comida que ha recibido durante la distribución organizada por Cruz Roja en el megacampo de refugiados rohingyas de Kutupalong-Balukali, en Bangladesh.



CAPÍTULO



DESPLAZAMIENTOS DE POBLACIÓN Y RESPUESTA HUMANITARIA EN ETIOPÍA: DESAFÍOS Y DILEMAS EN CRISIS COMPLEJAS[1]

Elaborado por

Daniel Regazzi, investigador de Médicos Sin Fronteras España

Editado por

Helen Richards, asesora sénior del Centro de Reflexión Aplicada sobre la Práctica Humanitaria (ARHP) de Médicos Sin Fronteras España

1 Este artículo es una síntesis del informe *"Displacement and humanitarian response in Ethiopia: challenges and dilemmas in complex crises"*, publicado por MSF España en junio de 2019. Disponible en la página web del ARHP. https://arhp.msf.es/

FOTO:

En agosto de 2018, almacenes como este, perteneciente a una escuela, se convirtieron en refugio improvisado para cientos de personas en Gedeb. Las condiciones de agua y saneamiento eran dramáticas.

1 INTRODUCCIÓN

El desplazamiento interno no es un fenómeno nuevo en Etiopía, pero el número de personas desplazadas recientemente por el conflicto dentro del país aumentó de 296.000 en 2016 a 1,7 millones en 2018, en su mayor parte en relación con la escalada de violencia entre grupos étnicos.[2]

Se han producido cambios importantes en el seno del sistema político etíope desde la renuncia del primer ministro Hailemariam Desalegn en febrero de 2018 y el nombramiento del Dr. Abiy Ahmed como jefe de Gobierno el 2 de abril. Poco después de asumir el cargo, el nuevo líder se embarcó en un ambicioso programa de reformas, en respuesta a las demandas de la población de un espacio político más amplio.

Al mismo tiempo, sin embargo, empeoraron los episodios significativos de violencia entre grupos étnicos, con frecuencia a lo largo de las fronteras regionales. Muchas de estas tensiones ya existían antes de que el nuevo Gobierno asumiera el cargo, pero la tendencia continuó a lo largo de 2018 y 2019, desencadenando los desplazamientos.[3]

En respuesta a este aumento del número de personas desplazadas desde finales de 2017, la comunidad humanitaria —incluyendo Médicos Sin Fronteras (MSF)— se vio súbitamente en la necesidad de adaptar y ampliar su respuesta para satisfacer las necesidades agudas de las crisis derivadas de este conflicto. Esto planteó numerosos desafíos, tanto externos como internos de la propia comunidad humanitaria.

Entre los condicionantes externos, cabe destacar que las crisis de desplazamiento relacionadas con conflictos son políticas por naturaleza; y el acceso, la asignación de ayuda y los movimientos de población se vieron fuertemente influenciados por estrategias políticas sobre las que los actores humanitarios tienen muy poca influencia. Los dilemas sobre si participar en ciertos escenarios y cómo hacerlo, en particular en las "áreas de retorno" en las que estaba en juego la seguridad de los desplazados internos, resultaron particularmente complejos.

Sin embargo, la investigación también encontró una serie de factores internos relacionados con la propia comunidad humanitaria que han afectado a la capacidad del sector humanitario para afrontar estos desafíos externos y responder de manera efectiva a crisis complejas.

El marco para la acción humanitaria en Etiopía se ha centrado durante mucho tiempo en un enfoque de "nexo" que posiciona la respuesta de emergencia como parte de un marco de desarrollo más amplio destinado a satisfacer o incluso poner fin a las necesidades a largo plazo. En este marco, se han priorizado las

2 Organización Internacional para las Migraciones, Matriz de Seguimiento de Desplazamiento, ronda 14: noviembre a diciembre de 2018. Disponible en: https://displacement.iom.int/system/tdf/reports/DTM%20R14%20National%20Dashboard.pdf?file=1&type=node&id=4980

3 https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/DTM%20R10%20Ethiopia%20ND%20%20.pdf

actividades que promueven la resiliencia y el desarrollo de capacidades nacionales, con un fuerte énfasis en la prestación de asistencia humanitaria a través de los sistemas gubernamentales.

De manera intencionada o no, esto ha influido en la mentalidad y la capacidad de la comunidad humanitaria. Muchos actores humanitarios no han invertido en los recursos y sistemas necesarios para responder a emergencias y conflictos de inicio rápido y tienen problemas para desplegar una respuesta rápida o trabajar en entornos más inseguros. Los mecanismos de financiación están orientados a las necesidades crónicas, y los fondos humanitarios a menudo se destinan a programas a más largo plazo, y el sistema carece de flexibilidad para permitir que los recursos se reasignen rápidamente para satisfacer las necesidades emergentes.

Este marco general también ha dificultado que los actores aboguen por un mayor espacio para la acción humanitaria independiente y basada en los principios humanitarios. Que las organizaciones humanitarias implementen sus proyectos bajo un marco gubernamental y apoyen directamente la provisión de servicios liderada por el Gobierno conlleva el riesgo de legitimar y afianzar las prácticas que marginan el papel de estas en la evaluación de las necesidades o en la focalización de la prestación de ayuda.

Etiopía está en un momento de cambio: el espacio político se abre, pero es probable que la inseguridad continúe

Etiopía se enfrenta a un momento de cambio y el espacio político continúa abriéndose. Al mismo tiempo, es probable que la inseguridad continúe y agudice las necesidades humanitarias en el futuro previsible. La comunidad humanitaria necesita adaptarse a esta nueva realidad para responder eficazmente.

Este artículo examina la respuesta humanitaria a dos de estas crisis de desplazamiento en 2018: el desplazamiento a gran escala en las zonas de Gedeo y Guji Occidental y el desplazamiento a lo largo de la frontera entre las regiones de Benishangul-Gumuz y Oromía. A partir de las investigaciones y entrevistas realizadas a más de 50 trabajadores humanitarios y responsables de la toma de decisiones implicados en la respuesta a estas dos crisis, se analiza cómo se evaluaron las necesidades humanitarias en el terreno y cómo fueron atendidas por diferentes actores, además de explorar algunas de las limitaciones clave para una respuesta efectiva.

2 ESTUDIO DE CASO 1: DESPLAZAMIENTOS DE POBLACIÓN EN GEDEO Y GUJI OCCIDENTAL

2.1 Olas de violencia y desplazamiento

A mediados de abril de 2018, una ola de violencia provocó el desplazamiento de 200.000 personas a lo largo de la frontera interna entre la región de Oromía y la Región de las Naciones, Nacionalidades y Pueblos del Sur (SNNPR). La presencia humanitaria era limitada y las autoridades facilitaron

rápidamente el retorno de las comunidades desplazadas, lo que, según los informes, a fecha de 1 de mayo había logrado el regreso de 85.000 personas a sus lugares de origen.[4]

Ver figura 1

El regreso fue apresurado y, a partir de finales de mayo, la reanudación de la violencia provocó el desplazamiento de hasta 970.000 personas. La mayoría provenían de la *woreda* (distrito) de Kercha, en Guji Occidental, en Oromía, y huyeron cruzando la frontera regional hacia la zona de Gedeo, en SNNPR.[5]
La magnitud de la violencia nunca se esclareció por completo, aunque se informó de asesinatos de civiles, abusos y destrucción generalizada de bienes.[6]

En junio, las autoridades etíopes solicitaron apoyo internacional y publicaron un plan de respuesta rápida. Por primera vez, se establecieron dos Centros Operacionales de Emergencia (COE) para proporcionar coordinación en el terreno: uno en Dilla (Gedeo) y otro en Bule Hora (Guji Occidental).[7] Estos centros estaban bajo la dirección conjunta de la Comisión Nacional de Gestión de Riesgos de Desastre (NDRMC) y la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA).

Para cuando la respuesta humanitaria empezó a materializarse, las necesidades ya eran acuciantes

En julio, comenzó a materializarse una respuesta humanitaria en el terreno. Para entonces, las necesidades de la población afectada eran acuciantes. Miles de familias desplazadas sin medios para encontrar alojamiento vivían en edificios públicos y las condiciones de higiene en los lugares de acogida de mayor tamaño eran deplorables.

A pesar de los notables esfuerzos, la velocidad y el tipo de respuesta variaron significativamente. Los actores que no contaban con los canales y recursos para iniciar las actividades de inmediato a menudo tuvieron que superar un largo proceso de aprobación de propuestas mientras se movilizaban recursos. MSF también tardó más de lo esperado en ampliar su respuesta, particularmente en Guji Occidental, donde un largo proceso de evaluación, sin un proceso claro de toma de decisiones, retrasó el inicio de las actividades hasta finales de julio.

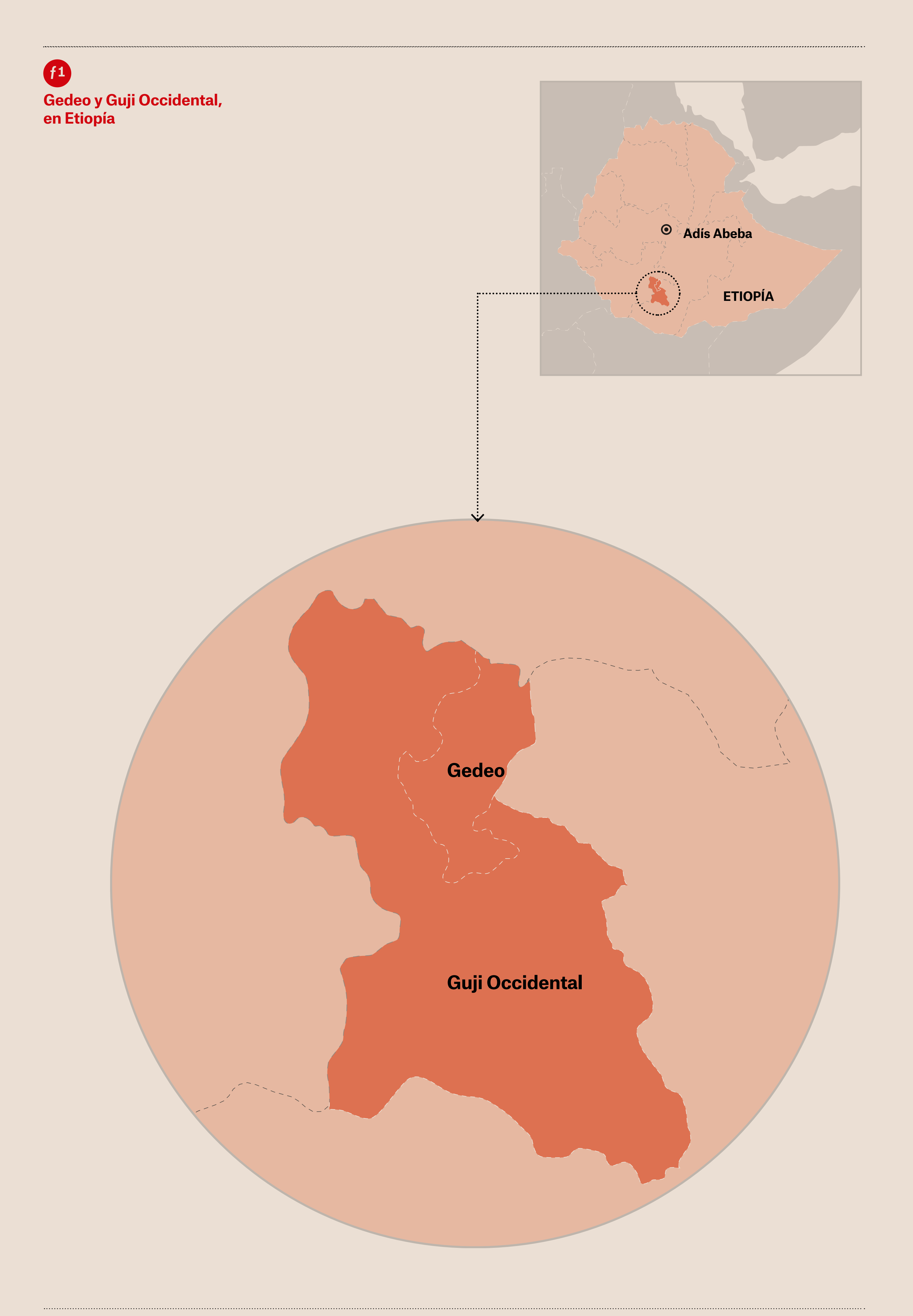
A pesar de estas dificultades, la respuesta humanitaria continuó incrementándose gradualmente entre julio y agosto.

4
Así lo expresó OCHA en una nota pública urgente, redactada con mucha cautela, sobre esta crisis: "El 21 de abril se informó de que cerca de 46.000 desplazados internos habían retornado desde la zona de Guji Occidental, mientras que cerca de 39.000 habían regresado desde la zona de Gedeo el 1 de mayo. Actualmente se desconoce la ubicación de estos desplazados internos y se cree que la mayoría está regresando a la zona de Gedeo. También se informa de que algunos desplazados internos que aún no han retornado se están instalando en las comunidades de acogida, presumiblemente debido al miedo a regresar a sus hogares y/o recibir una asistencia inadecuada en los centros de personas desplazadas".

5
https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/conflict_displacement_flash_updatae_9_may_2018_final.pdf

6
https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ethiopia_-_west_guji-gedeo_conflict_displacement_-_flash_update_06_june_2018d_0.pdf

7
Anteriormente solo se habían utilizado en Adís Abeba o en desastres naturales y epidemias.


f1
Gedeo y Guji Occidental, en Etiopía
Adís Abeba
ETIOPÍA
Gedeo
Guji Occidental

2.2 Cambio de rumbo: el proceso de retorno de las poblaciones desplazadas

En las primeras fases de la respuesta, las conversaciones mantenidas en Adís Abeba entre los actores humanitarios y las contrapartes gubernamentales parecían apuntar a un enfoque gradual para el retorno de las comunidades desplazadas, priorizando el regreso de quienes se sintieran más cómodos volviendo sus áreas de origen y reafirmando la necesidad de buscar e incluso ampliar la asistencia a los desplazados, dadas las carencias críticas detectadas en las actividades vitales.[8]

Sin embargo, a principios de agosto, las autoridades anunciaron la finalización de las negociaciones de paz, declararon que era seguro para las comunidades desplazadas regresar a sus áreas de origen y fijaron un primer plazo indicativo el 8 de agosto. El anuncio no fue bien recibido por los desplazados en Gedeo, lo que provocó manifestaciones en la ciudad de Gedeb y sus alrededores.

A pesar de las protestas, el proceso de retorno fue acelerado y a principios de septiembre la población en la mayoría de los centros de desplazados se había reducido significativamente.[9] Las autoridades justificaron esta aceleración de diferentes maneras:[10] citaron la amenaza de grandes riesgos para la salud pública –particularmente debido al cólera– y la necesidad de reabrir los colegios coincidiendo con el inicio del año escolar, y expresaron la preocupación de que la asistencia continuada creara un "efecto llamada" y aumentara la "dependencia de la ayuda".

Las autoridades dijeron estar preocupadas por "el efecto llamada" y "la dependencia de la ayuda"

2.3 Evolución de los escenarios operacionales y dilemas humanitarios

El repentino proceso de retorno tomó por sorpresa a la comunidad humanitaria y muchas organizaciones se encontraron sin preparación para afrontar la evolución del contexto operacional en las zonas de Gedeo y Guji Occidental.

Pronto comenzaron a aparecer informaciones sobre la obstrucción de la asistencia a las poblaciones desplazadas en la zona de Gedeo.[11] Se observó una práctica generalizada de dirigir la ayuda en función del estatus personal, según la cual solo se prestaba asistencia humanitaria a las personas registradas o reconocidas como desplazadas internas en las listas oficiales de beneficiarios, en lugar de basarse en las necesidades de las personas. Estas prácticas condujeron a una reducción sustancial de la asistencia humanitaria en la zona de Gedeo a partir de septiembre.

8 https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/humanitarian_bulletin-30_july_-_12_august_2018_final.pdf

9 "Desde el inicio de los retornos el mes pasado, más de 265.000 personas habrían sido transportadas de regreso a sus áreas de origen mediante los servicios facilitados por el Gobierno": https://reliefweb.int/report/ethiopia/iom-ethiopia-gedeo-west-guji-situation-report-no-4-22-august-3-september-2018

10 Para una perspectiva de derechos de las poblaciones desplazadas y un análisis del proceso de retorno, ver: https://www.refugeesinternational.org/reports/2018/11/14/the-crisis-below-the-headlines-conflictdisplacement-in-ethiopia

11 https://static1.squarespace.com/static/506c8ea1e4b01d9450dd53f5/t/5beccea970a6adb0fa3e3d4e/1542246063572/FINAL+Ethiopia+Report+-+November+2018+-+Final.pdf

Algunas agencias informaron de que habían alterado su enfoque, esquivando el sistema formal de coordinación liderado por el COE para entablar negociaciones directas con las autoridades de distrito y de las aldeas, con el objetivo de ganar terreno para entregar artículos de primera necesidad a las personas más vulnerables. Sin embargo, esto no sucedió en todos los ámbitos.

Con frecuencia, el regreso de los desplazados a sus áreas de origen en Guji Occidental no fue suficiente para garantizar un retorno a la "normalidad". Las evaluaciones de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) detectaron que muchas personas retornadas, en particular en el distrito de Kercha, en realidad no pudieron regresar a sus hogares (muchos habían sido destruidos) y se encontraron en una situación de desplazamiento secundario en centros de acogida.[12] El miedo al acoso y la sensación de inseguridad se mencionaron como razones clave para no abandonar estos centros.

El trabajo en las áreas de retorno fue extremadamente complejo para la comunidad humanitaria en su conjunto. Existía la preocupación de que la asistencia generase un "efecto llamada" y que animara a estas personas a regresar a aldeas que en realidad no eran seguras. Al mismo tiempo, las pavorosas condiciones para el retorno en Guji Occidental plantearon un dilema a los actores humanitarios, ya que retirar la asistencia habría dejado a miles de personas vulnerables expuestas a un peligro potencialmente mortal.

La decisión de MSF de finalizar su programa en diciembre fue probablemente prematura

Los problemas de seguridad también plantearon limitaciones importantes para las ONG y agencias de la ONU que trabajaban en Guji Occidental, al agravar las tensiones entre las Fuerzas Armadas federales y los grupos de la oposición, como el grupo juvenil oromo Qeerroo, movimiento social de carácter antigubernamental y de fuerte componente nacionalista.

2.4 Reducción de la respuesta y segunda crisis

En octubre de 2018, MSF comenzó a considerar la reducción gradual de sus actividades en Gedeo y Guji Occidental, al percibir una relativa estabilización en la situación médico-nutricional y una mayor presencia de otros actores para llevar a cabo las actividades necesarias en el área. A finales de diciembre de 2018, MSF finalizó su programa de emergencia.

En retrospectiva, esta decisión fue probablemente prematura. A principios de marzo de 2019, surgió una importante campaña en redes sociales para denunciar las malas condiciones de vida y la desnutrición en las poblaciones desplazadas de Gedeo, así como su falta de acceso a la ayuda humanitaria.[13]

En un marcado contraste con los precedentes establecidos por anteriores Gobiernos etíopes y con lo que había sucedido en las fases previas de la crisis, el primer ministro, Abiy Ahmed, visitó personalmente a las comunidades desplazadas en Gedeo. Al mismo tiempo, las autoridades de la zona solicitaron una mayor

---

12 https://reliefweb.int/report/ethiopia/iom-ethiopia-gedeo-west-guji-situation-report-no-4-22-august-3-september-2018

13 En referencia a las redes sociales, ver: https://twitter.com/hashtag/gedeo; https://twitter.com/hashtag/Justice4Gedeo?src=hash. Para las campañas de captación de fondos, ver: https://www.gofundme.com/help-Gedeo

asistencia de las ONG y las agencias de la ONU para atender a 170.000 personas, que en su mayoría vivían en el distrito de Gedeb. Esto marcó el inicio de una segunda respuesta de emergencia. MSF evaluó la situación nutricional en Gedeb a finales de marzo de 2019 y observó un deterioro significativo, con tasas de desnutrición compatibles con el nivel de emergencia. De forma inmediata, MSF relanzó su intervención de urgencia en la zona.[14]

3

ESTUDIO DE CASO 2: WELEGA ORIENTAL, WELEGA OCCIDENTAL Y BENISHANGUL-GUMUZ

El sistema humanitario demostró no estar preparado para otra crisis importante consecutiva

En septiembre de 2018 se produjo un estallido de violencia en el oeste del país, a lo largo de la frontera entre Oromía y Benishangul-Gumuz, un área que ya había experimentado tensiones en años anteriores. La zona de Kamashi de la región de Benishangul-Gumuz (cuya población mixta comprende grupos étnicos gumuz, oromo, amhara y otros) sufrió un fuerte aumento de la violencia, según los informes, después de un ataque contra funcionarios de Gumuz que atravesaban Oromía.[15] La violencia provocó una gran ola de desplazamiento desde y dentro de la zona de Kamashi, y desde las zonas vecinas de Welega Occidental y Welega Oriental en Oromía.

Dos meses después del movimiento inicial de población, había más de 250.000 personas desplazadas entre las dos regiones,[16] con cifras que alcanzaron las 101.000 y 81.000 personas en Welega Oriental y Welega Occidental, respectivamente.

3.1 Una emergencia silenciosa

Con gran parte de su atención operacional centrada en Gedeo y Guji Occidental, la comunidad humanitaria demostró no estar preparada para enfrentarse a otra crisis importante. La respuesta no comenzó hasta octubre de 2018 y se desarrolló a un ritmo bastante lento. Hasta diciembre, las actividades consistieron principalmente en intervenciones puntuales o de *"one shot"*[17] (en esencia mediante la entrega de kits de artículos de primera necesidad), con la participación de un número limitado de ONG y agencias.

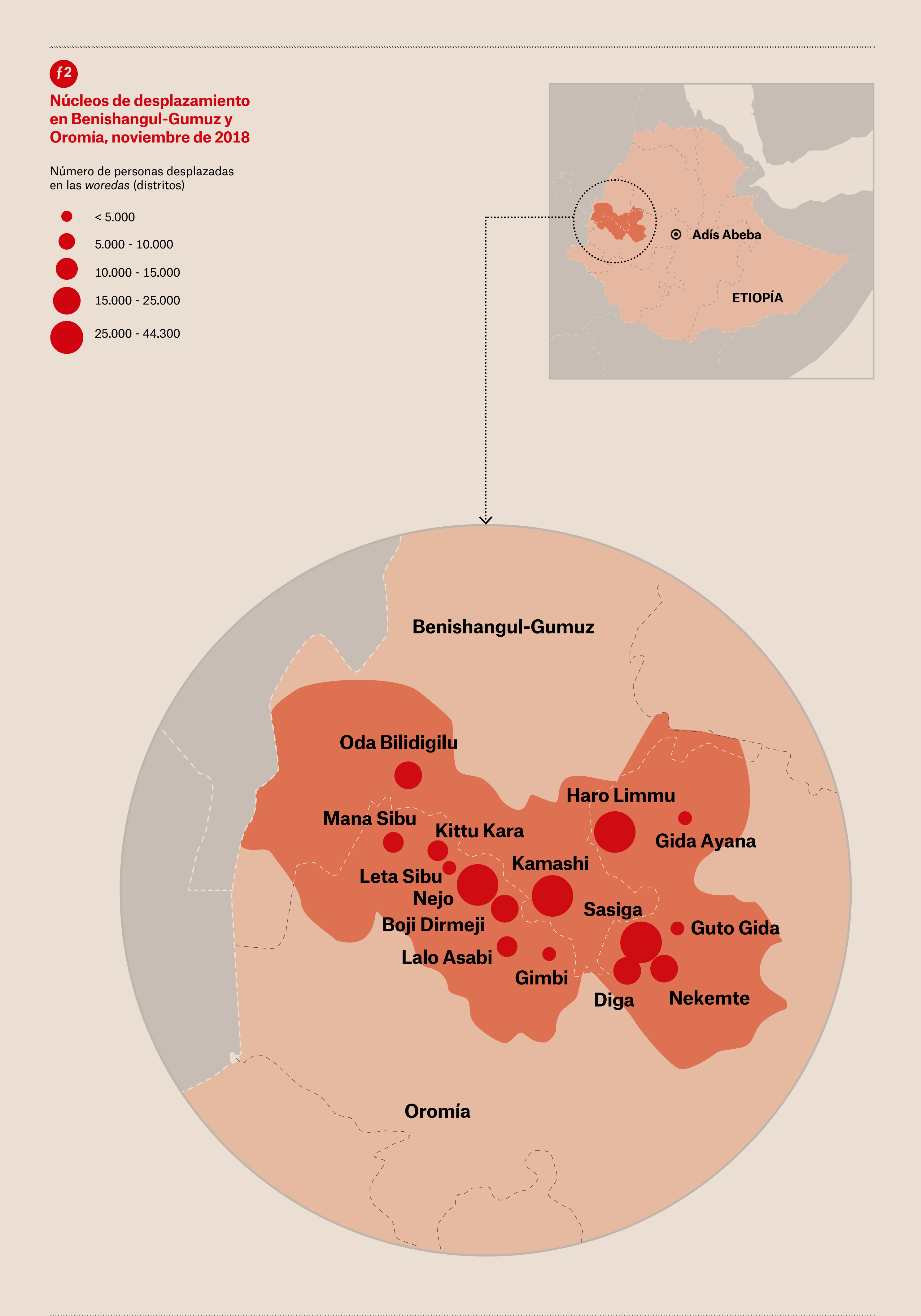
Ver figura 2

14
Esta investigación no cubre el análisis detallado de esta segunda respuesta.

15
https://www.acaps.org/sites/acaps/files/products/files/20181015_acaps_start_briefing_note_displacement_in_ethiopia.pdf

16
https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Operational-plan-for-rapid-response-to-Kamashi-and-Assosa-8.pdf

17
Intervenciones en las que se intenta dar de una sola vez toda la atención médica o humanitaria que una persona o población pueda necesitar, ante la posibilidad de que solo vaya a poder accederse a ella una única vez.



Núcleos de desplazamiento en Benishangul-Gumuz y Oromía, noviembre de 2018

La lentitud en la movilización también afectó a MSF y los equipos de evaluación no llegaron a la zona hasta la segunda quincena de octubre. MSF proporcionó asistencia médica, agua y saneamiento, y artículos de primera necesidad en los centros para personas desplazadas de Welega Oriental. Las actividades se ampliaron a Welega Occidental en diciembre, mientras que se redoblaron los intentos de acceder a la zona de Kamashi en Benishangul-Gumuz, inicialmente sin éxito debido a los continuos bloqueos de seguridad.

La carga de la respuesta inicial recayó en las autoridades y las comunidades locales; se distribuyeron alimentos y artículos de primera necesidad y los centros de salud se vieron obligados a gastar por encima de sus presupuestos mensuales para proporcionar la máxima atención gratuita posible.

La respuesta local movilizó los recursos lo mejor que pudo, pero tenía sus limitaciones. Las raciones de alimentos a menudo se describían como insuficientes y, a pesar de los esfuerzos de las autoridades para proporcionar refugio a todas las personas desplazadas, en Welega Oriental la mayoría acabaron hacinadas en edificios o refugios rudimentarios. Conscientes de las dificultades para enfrentarse a una crisis sin precedentes, las administraciones locales de las dos Welegas facilitaron en gran medida las intervenciones humanitarias y apenas se registraron informes de interferencias o bloqueos de la asistencia propuesta.

La carga de la respuesta inicial recayó en las autoridades y las comunidades locales

Sin embargo, esta apertura no se vio acompañada de un nivel semejante de movilización por parte de la comunidad internacional. Muchas organizaciones mencionaron las preocupaciones de seguridad como un factor relevante y el acceso a la zona de Kamashi, en Benishangul-Gumuz, siguió estando restringido por las autoridades hasta principios de febrero de 2019.

Por su parte, en Oromía, las fuertes tensiones nacionales entre los grupos de oposición y el Gobierno federal se convirtieron en un factor importante en la creciente inseguridad. En diciembre de 2018, las tensiones llegaron a un punto álgido y se declaró un bloqueo de una semana en las dos Welegas; algunas actividades fueron suspendidas brevemente.

De manera más significativa, el sistema humanitario parecía estar sobrecargado, abrumado por una crisis más de desplazamiento interno. El hecho de que el plan operacional de "respuesta rápida" no se completase hasta finales de diciembre, tres meses después del movimiento de población, es sintomático de esta fatiga.[18]

3.2 Respuesta tardía

A partir de enero de 2019, comenzó a materializarse una respuesta humanitaria más significativa y varias ONG y equipos de la ONU desplegados en el área llegaron desde Gedeo y Guji Occidental.

Para entonces, las condiciones de vida en los centros para personas desplazadas se habían deteriorado notablemente,

18 https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Operational-plan-for-rapid-response-to-Kamashi-and-Assosa-8.pdf

especialmente en áreas donde no se habían realizado mejoras en agua, saneamiento e higiene. Se hizo hincapié en las estrategias para mejorar la supervivencia de la población; aunque no se registró ninguna crisis importante en términos de desnutrición grave, los informes de aumento de las tasas de desnutrición moderada durante la crisis proporcionaron un claro indicador indirecto de la interrupción de los medios de vida y de la escasez de alimentos. También comenzó a notificarse la escasez de medicamentos en los centros de salud y los desplazados se vieron obligados a adquirir medicamentos en el mercado libre.

A partir de marzo de 2019, la amplificación de la respuesta humanitaria finalmente alcanzó el nivel de asistencia que era tan necesario, aunque el despliegue aún era mayor en Welega Occidental que en Welega Oriental, debido a las preocupaciones por la seguridad. Finalmente se llevaron a cabo evaluaciones del mercado local, para facilitar la potencial distribución de dinero en efectivo a los desplazados para lograr una asistencia más ágil, y también se produjo la intervención de ONG con programas de salud y agua, higiene y saneamiento. Ante esta situación, y en ausencia de indicadores alarmantes de morbilidad y mortalidad, MSF optó por retirarse del área a principios de abril.

En ambas crisis, la comunidad humanitaria percibió limitaciones para dar una respuesta efectiva

La zona de Kamashi no fue objeto de prácticamente ninguna respuesta humanitaria y la situación siguió siendo inestable hasta abril de 2019, cuando una evaluación de seguridad dirigida por la ONU permitió el acceso de organizaciones humanitarias. MSF realizó una evaluación rápida el 5 de febrero, lo que condujo al inicio de actividades de atención médica y psicológica, con un fuerte énfasis en las derivaciones médicas a servicios de salud mejor equipados, ya que la zona de Kamashi no dispone de instalaciones hospitalarias y las derivaciones transfronterizas a Welega Occidental eran complicadas. La presencia humanitaria no solo resultaba esencial para garantizar la prestación de asistencia, sino también para tratar de asegurar una presencia neutral que permitiera proteger a la población que accedería a estos servicios.

4
ANÁLISIS: RESTRICCIONES A LA RESPUESTA HUMANITARIA

En ambas crisis, la comunidad humanitaria en general percibió numerosas limitaciones para dar una respuesta humanitaria efectiva, percepción compartida por MSF. Los cuellos de botella parecen ser por una parte internos, vinculados a la capacidad del sistema humanitario para participar en crisis complejas, múltiples y de gran escala, y por otra parte externos, en su mayoría relacionados con el contexto político del país.

Estas dos dimensiones están estrechamente interconectadas y el marco humanitario conceptual y operacional más amplio en Etiopía es a la vez un producto y un elemento impulsor de tendencias externas.

4.1 ¿Supone un freno el enfoque de resiliencia o “nexo”?

En sintonía con las tendencias mundiales,[19] en los últimos años el sistema humanitario etíope ha virado de manera decisiva hacia enfoques destinados a garantizar la continuidad entre la asistencia humanitaria y la asistencia para el desarrollo.
Al hacerlo, el enfoque de la acción humanitaria en Etiopía ha desmantelado los mecanismos de respuesta de emergencia tradicional y ha pasado a priorizar un enfoque de tipo “nexo”, que antepone la resiliencia, la reducción de riesgos y la creación de capacidades nacionales, favorece el papel del liderazgo gubernamental y promueve el uso de sistemas gubernamentales para canalizar asistencia.

En línea con este viraje, la preparación y respuesta a emergencias constituye solo uno de los pilares de las estrategias humanitarias del país para 2018 y 2019, siendo los otros la prevención y mitigación mediante inversiones que mejoran la resiliencia y el fortalecimiento de los sistemas nacionales.[20]

El enfoque de la AH en Etiopía ha desmantelado los mecanismos de respuesta de emergencia tradicional

La estrategia para el Plan de Respuesta Humanitaria (PRH) de 2019 describe objetivos a largo plazo e identifica como deficiencia evidente en el sistema humanitario el hecho de que la ayuda humanitaria “no aborda las causas fundamentales de las vulnerabilidades y corre el riesgo de crear patrones de dependencia de la ayuda en las poblaciones afectadas”. Con este fin, se acordó un plan humanitario para varios años, alineado con el Tercer Plan de Crecimiento y Transformación (GTP III) del Gobierno y el Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo, con el objetivo de trazar una estrategia común de desarrollo y asistencia humanitaria para 2020-2025.[21] En este contexto, las respuestas relacionadas con los desplazamientos de población están vinculadas al objetivo general de “reducir las necesidades actuales y futuras”, centrado en la recuperación, la rehabilitación y la asistencia para el reasentamiento.

En el terreno, este marco ha dado como resultado que los recursos humanitarios se prioricen para atender las necesidades crónicas y a largo plazo, generando una disyuntiva entre la priorización de la ayuda supuestamente relacionada con emergencias y otras prioridades de tipo sistémico (como la reducción de riesgos o el desarrollo de capacidades). Con la irrupción de crisis repentinas relacionadas con conflictos, esta disyuntiva se ha vuelto aún más evidente. El enfoque de la ayuda humanitaria en objetivos a más largo plazo puede resultar más sencillo cuando se trata de riesgos climáticos previsibles, pero se vuelve más complicado cuando la aparición de necesidades es repentina, y existe un temor fundamentado a que la población se enfrente a situaciones de violencia y, por lo tanto, aparezcan

19
A partir de la Cumbre Mundial Humanitaria de 2016; ver por ejemplo: https://www.who.int/health-cluster/about/structure/new-way-working.pdf

20
“El impacto humanitario de las recurrentes crisis de sequía en Etiopía genera patrones muy predecibles de necesidades agudas. Si bien esto representa un gran desafío para el Gobierno y sus socios, también ofrece una oportunidad para realizar intervenciones específicas que mitiguen las necesidades actuales y futuras y reduzcan los costes implicados al abordarlas a través de medios predecibles”. Plan de Respuesta Humanitaria y Resiliencia ante Desastres 2018, Prólogo del Coordinador Humanitario.

21
https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2019_HRP_030719.pdf; en particular, el apartado “Enhancing the Humanitarian-development Nexus” (p. 14).

numerosas necesidades relacionadas con su protección. Además, hay que añadir que, en contextos de violencia, la estabilización es una prioridad gubernamental desde el punto de vista político y de la seguridad. Todos estos factores pueden dar lugar a que las autoridades persigan intereses diferentes. En este tipo de contextos, estar "unidos en la acción" (*"delivering as one"*) con el Gobierno puede acarrear serias limitaciones.

4.2 Configuración operacional y modalidades de respuesta del complejo humanitario de Etiopía

A principios de 2019, 81 socios internacionales operaban en Etiopía, en comparación con los 66 de 2018.[22] La mayoría de estos actores están involucrados tanto en actividades humanitarias como de desarrollo y, en el caso de varias organizaciones, el país tiene uno de los presupuestos de programas globales más elevados.[23] La ONU cuenta en Etiopía con no menos de 28 agencias residentes y uno de sus equipos más grandes del mundo.[24]

Una presencia internacional masiva no se traduce necesariamente en respuestas efectivas

Sin embargo, una presencia internacional masiva no se traduce necesariamente en respuestas efectivas a las crisis repentinas. Esto último depende en gran medida de factores como la disponibilidad de experiencia especializada en respuesta a emergencias, la mentalidad y prioridades de la organización, el posicionamiento de *stocks* de emergencia y el margen de maniobra existente para adaptar el enfoque y la escala de las operaciones.

4.2.1 Experiencia en emergencias y mentalidad

En Etiopía, el marco orientado a abordar los problemas sistémicos está en gran medida diseñado pensando en crisis de inicio lento y recurrentes relacionadas con la sequía, y esto parece haber tenido un profundo impacto en la mentalidad de las organizaciones y el tipo de personal (su experiencia y especialización) contratado por estas.

Numerosas agencias informan de que dependen de personal de larga trayectoria que está fuertemente arraigado en el contexto etíope y acostumbrado a trabajar con o a través de sus contrapartes gubernamentales. MSF tuvo serias dificultades para elaborar un enfoque coherente para la crisis en Gedeo y Guji Occidental, y la llegada de personal proveniente de fuera del país, que a menudo está en desacuerdo con los responsables que han gestionado los programas de MSF, radicados en Etiopía durante periodos más largos y que perciben riesgos en la utilización de enfoques de respuesta humanitaria tradicionales que, en su opinión, podrían poner en peligro las relaciones con las autoridades.

Las agencias y las ONG que pudieron desplegar personal recién llegado con experiencia en emergencias complejas o en conflictos dijeron haberse beneficiado de ello y mencionaron que, en algunos casos, esto había conducido a avances significativos

22 https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2019_HRP_030719.pdf

23 https://www.unsceb.org/content/FS-I00-01?agency=WFP

24 http://et.one.un.org

en Gedeo y Guji Occidental, tanto en las negociaciones de acceso con las autoridades locales, como en la evaluación de las necesidades y de la vulnerabilidad de los distintos grupos de población. Sin embargo, apenas unas pocas agencias disponían de los recursos internos y de la configuración necesaria para incrementar rápidamente el volumen de personal experimentado en la fase inicial de la crisis.

Dada la presencia generalizada en el terreno de ONG y agencias de la ONU con actividades de desarrollo, los actores con presencia a largo plazo en áreas afectadas por crisis a menudo se identifican como posibles primeros agentes de respuesta. Sin embargo, esto ejerce una presión masiva sobre los actores orientados al desarrollo, que probablemente no tendrán la experiencia o la capacidad adecuadas. Las organizaciones con un compromiso a largo plazo en el terreno también tienden a recurrir a donantes o a otros grupos influyentes para mediar en su relación con las autoridades, a fin de evitar poner en peligro las relaciones locales y la programación a largo plazo.

4.2.2 Enfoque geográfico y orientación sistémica

Las autoridades etíopes han estado mucho más abiertas a la implementación directa que en el pasado

Algunas de las dificultades que encontraron las organizaciones para involucrarse en ciertas áreas con desplazamientos de población se debieron al hecho de que sus organizaciones habían desarrollado principalmente su capacidad operativa en torno a las *woredas* definidas como "de prioridad 1" según los riesgos relacionados con la sequía.[25] Su capacidad para reorientar fondos y recursos para desplegarse rápidamente en otras áreas era limitada. En ausencia de fondos adicionales significativos, el riesgo de poner en peligro otras actividades, y con ello la definición de programas a largo plazo, se consideraba muy elevado.

Resulta interesante destacar que algunas organizaciones del ámbito de la alimentación y la nutrición notificaron dificultades para trabajar en las dos Welegas debido al hecho de que ninguna de las dos zonas disponía de un sistema para la gestión de la inseguridad alimentaria y la desnutrición; otro obstáculo importante era la falta de estructuras preexistentes en el terreno que proporcionaran datos para la planificación y la capacidad de respuesta.

Estos factores se perciben legítimamente como restricciones, pero también reflejan un ecosistema humanitario que intenta responder a crisis no predecibles con un enfoque más centrado en los sistemas que en las personas.

4.2.3 *Modus operandi*

En las respuestas recientes, las autoridades han estado mucho más abiertas a la implementación directa que en el pasado. Por ejemplo, en SNNPR, las autoridades sanitarias permitieron realizar evaluaciones de nutrición comunitarias dirigidas por ONG para obtener información y orientar la respuesta,[26] así como su participación directa en la atención médica a los pacientes.

25
Para conocer la prioridad de las *woredas* a partir de julio de 2018, consultar: https://reliefweb.int/map/ethiopia/ethiopiahotspot-priority-woredas-july-2018
26
MSF realizó una evaluación en agosto de 2018 en los distritos de Gedeb y Kochere y presentó sus resultados al COE.

Sin embargo, las modalidades de respuesta utilizadas por los actores humanitarios no siempre reflejaron este cambio. A pesar del espacio más abierto para la intervención en Gedeo y Guji Occidental, no todos los actores humanitarios aprovecharon esta oportunidad. Por ejemplo, la gran cantidad de personas desplazadas requería el despliegue de más personal sanitario para satisfacer la demanda en los centros de salud. Mientras que algunas ONG aprovecharon la apertura de las autoridades para inyectar recursos humanos adicionales e incrementar la capacidad de los servicios de salud rápidamente, muchas otras mantuvieron un enfoque de desarrollo de capacidades, centrándose en la formación del personal existente.

Las intervenciones de carácter más técnico que requerían intensas negociaciones con las autoridades sufrieron particularmente. Por ejemplo, la movilización de los kits de agua, higiene y saneamiento avanzó rápidamente en la fase inicial de la crisis, mientras que las intervenciones relacionadas con estructuras físicas o en centros de acogida, incluido el transporte de agua en camiones, se enfrentaron a obstáculos notables.[27] Para las actividades de protección, el espacio históricamente limitado en Etiopía se tradujo en una capacidad muy reducida para que los actores humanitarios pudiesen responder o satisfacer las intensas demandas de recursos humanos y costes.[28] Más allá de las evidentes preocupaciones relacionadas con la violencia como factor desencadenante del desplazamiento y de los dilemas en torno a la naturaleza voluntaria del proceso de retorno, se identificaron preocupaciones a largo plazo en relación a la situación de los menores no acompañados en la respuesta en Gedeo, con lagunas en los mecanismos de búsqueda de familiares y falta de capacidad para proporcionar asistencia específica acorde a la magnitud de las necesidades.

El desplazamiento masivo de población no había sido contemplado con anterioridad

4.2.4 Preparación de la respuesta a emergencias y *stocks*

El impacto humanitario de las recurrentes crisis de sequía en Etiopía genera patrones muy predecibles de necesidades agudas y esto favoreció que el mecanismo para pronosticar emergencias se orientase a la respuesta de este tipo de crisis. Por ello, el desplazamiento masivo que se produjo no había sido contemplado con anterioridad, como tampoco la necesidad de contar con artículos de primera necesidad posicionados en el terreno para atender esta emergencia. La escasez de suministros esenciales (incluidos los medicamentos) y los largos plazos de entrega de los procesos de importación, por ejemplo de artículos de primera necesidad, fueron problemas recurrentes en las crisis analizadas. El proceso de importación de alrededor de 12.000 kits de artículos de primera necesidad para la respuesta en Gedeo, por ejemplo, se prolongó durante tres meses.

Esta situación afectó a la respuesta en el oeste de Oromía de manera todavía más evidente. MSF sufrió tiempos de espera de meses para la importación de medicamentos vitales, un factor que merma gravemente la oportunidad de la respuesta médica.

27
Una excepción notable fue la rápida participación de la OIM, especialmente en materia de saneamiento en los campos para personas desplazadas.
28
Un hecho confirmado por actores implicados en el grupo de protección.

4.2.5 Competencia entre actores humanitarios y coordinación

Las dos respuestas analizadas también se caracterizaron por la competencia entre organizaciones por la financiación, lo que llevó a algunos actores a "plantar banderas" para reclamar su capacidad de cubrir un sector en un distrito determinado y afirmar su presencia a través de los *clusters* y COE antes de que las actividades fueran realmente operativas en el terreno. Debido a esto, MSF tuvo problemas para progresar con las actividades de salud y nutrición necesarias en al menos un distrito de Guji Occidental. Se produjeron bloqueos similares en relación con las actividades de suministro de agua en la misma área.[29]

Los mecanismos de coordinación para la respuesta de emergencia en Etiopía corren el riesgo de reagudizar esta tendencia a las "guerras de banderas" como resultado de enfoques demasiado burocráticos destinados a prevenir el solapamiento de actividades a través de la asignación geográfica de socios. No obstante, debe decirse que muchos entrevistados consideraron que esta práctica se ha vuelto menos generalizada en los últimos tiempos.[30]

El ahorro de costes debería ser objetivo del sistema solo cuando la situación se haya estabilizado

En cualquier caso, en las primeras fases de una emergencia aguda, la información precisa sobre las necesidades en el terreno no siempre está disponible para decidir de inmediato una asignación geográfica rígida de recursos o agencias.[31] En las etapas iniciales de la respuesta, la eficiencia debería poder sacrificarse si eso favorece la respuesta rápida a las necesidades vitales críticas de la población. El ahorro de costes debería convertirse en un objetivo del sistema solo cuando la situación se haya estabilizado.

4.3 ¿Una cuestión de financiación?

Las respuestas efectivas a las crisis agudas, especialmente las repentinas, también dependen en gran medida de la disponibilidad inmediata de una adecuada financiación.
El Documento de Requisitos Humanitarios para Etiopía de 2018 solicitó 1.500 millones de dólares, cantidad que quedó cubierta en un 77% a finales de año, un periodo en el que el país no sufrió grandes crisis climáticas o relacionadas con epidemias. Los fondos adicionales urgentes solicitados para la respuesta en Gedeo y Guji Occidental en junio de 2018 ascendieron a 118 millones de dólares,[32] aproximadamente el 10% de la financiación total para acciones humanitarias. Para las dos Welegas, se presentó un plan de respuesta rápida por valor de 25 millones de dólares en diciembre de 2018.[33] A primera vista, parecía haber un margen de maniobra financiera suficiente.

29
Esto está lejos de ser una práctica restringida a Etiopía; la cuestión ya se señaló y analizó desde la perspectiva de MSF en otros informes de la serie *Brechas en la ayuda de emergencia;* ver: https://arhp.msf.es/emergency-gap-final-report-bridging-emergency-gap; https://www.msf.org.za/system/tdf/publications/niger_case_study_final.pdf?file=1&type=node&id=6900&force

30
Hasta hace unos años, la práctica de "un distrito, un socio" por sector era más o menos la norma.

31
Esto es todavía más cierto cuando la ubicación de los núcleos de población desplazada cambia casi a diario.

32
https://reliefweb.int/report/ethiopia/ethiopia-us118-million-urgently-required-support-over-818000-people-displaced-inter

33
https://reliefweb.int/report/ethiopia/ethiopia-rapid-response-plan-seeks-us255m-reachcivilians-displaced-inter-communal

Sin embargo, con grandes cantidades de fondos destinadas a necesidades a más largo plazo, la reasignación de prioridades de recursos adicionales para satisfacer las necesidades emergentes y agudas se convierte en un ejercicio bastante doloroso. En el marco del Plan de Respuesta Humanitaria y Resiliencia ante Desastres 2018, la respuesta al desplazamiento ocasionado por conflictos es solo una de las cinco "cuestiones humanitarias clave", y el nivel de prioridad para atender a las personas desplazadas por el conflicto tampoco queda claro en dicho plan, que recoge más de 8 millones de beneficiarios en todo el país.[34]

En lugar de la disponibilidad general de fondos, los principales cuellos de botella financieros observados en las respuestas en Gedeo y Guji, así como en Benishangul y las dos Welegas, se relacionaron principalmente con la "calidad" de los fondos proporcionados, es decir, la puntualidad y la flexibilidad geográfica y operativa basada en las necesidades.

Las limitaciones de capacidad no derivan exclusivamente de las limitaciones de financiación

El Fondo Humanitario Etíope (EHF), el principal fondo común para la respuesta humanitaria en el país,[35] fue capaz de desbloquear una asignación de reserva de 30 millones de dólares para responder a emergencias imprevistas tras los desplazamientos en Gedeo y Guji Occidental.[36] Esto supuso una recarga a nivel nacional, lo que reflejaba la existencia de necesidades adicionales en todos los sectores y regiones, más que para una respuesta específica a la crisis. Se descentralizó una subdotación de 6 millones de dólares a los COE en Gedeo y Guji Occidental para su asignación, pero los primeros fondos no se hicieron efectivos hasta el 7 de septiembre. Para entonces, la situación en el terreno había cambiado radicalmente debido al retorno de los desplazados, y fue necesario poner en espera parte de la financiación mientras se aclaraban las ubicaciones de la población y el acceso humanitario.

Otros mecanismos de financiación de respuesta a emergencias facilitaron la financiación inicial para las ONG y la acción de la ONU en las primeras fases de las dos crisis. Sin embargo, hubo problemas para garantizar desembolsos rápidos y consistentes debido a obstáculos burocráticos, que impidieron la aprobación rápida de las subvenciones. La mayor parte de estos mecanismos se establecieron en un momento en el que los principales escenarios de emergencia eran crisis de pequeña escala o de inicio lento relacionadas con la sequía. Un desplazamiento de población repentino y de gran volumen relacionado con un conflicto requiere un cambio de mentalidad y una adaptación de las operaciones.

34
Esto se abordaría parcialmente en la etapa de revisión de mitad de año, donde se mencionó el aumento de los desplazamientos (y en particular los de Gedeo y Guji Occidental) y se apuntó a una mayor priorización hacia los relacionados con conflictos con un enfoque geográfico específico en esa crisis y en la frontera entre la Región Somalí y Oromía.

35
https://www.unocha.org/ethiopia/about-ehf

36
https://www.unocha.org/sites/unocha/files/EHF%20Reserve%20Allocation%20Strategy%20Paper_%207%20August%202018.pdf. Cabe destacar que se asignaron unos 5 millones de dólares para responder a la crisis en Gedeo y Guji Occidental a través de los grupos nacionales que ya se encuentran en la segunda asignación estándar para 2018, realizada a mediados de julio; ver: https://www.unocha.org/sites/unocha/files/EHF%20Standard%20Allocation%20Strategy%20Paper_2nd%20round.pdf

Parece justo concluir que las limitaciones de capacidad no derivan exclusivamente de las limitaciones de financiación. En un contexto donde la mayoría de los fondos están orientados a las necesidades crónicas, tanto la configuración de los mecanismos de financiación como la capacidad de absorción y las prioridades operacionales de las organizaciones desempeñaron un papel más significativo.

4.4 Necesidades en el terreno frente a la designación de objetivos "desde arriba"

El marco humanitario en Etiopía también ha afectado a la forma en que se definen las necesidades y se asignan y dirigen los recursos.

En Gedeo y Guji Occidental, el primer plan de respuesta tenía como objetivo movilizar rápidamente recursos de emergencia y no proporcionaba un marco rígido para la acción. Si bien las autoridades permitieron a las organizaciones internacionales realizar sus propias evaluaciones, el número oficial de personas desplazadas y las cifras de planificación influyeron en cómo y dónde se evaluaron las necesidades y se asignaron los recursos.

Las cifras oficiales de desplazamiento se fueron volviendo cada vez más problemáticas

Ver figura 3

Con toda probabilidad, los números recabados crearon un sesgo de magnitud y ubicación involuntario en las estrategias iniciales de los actores humanitarios, y la mayoría de las actividades se orientaron a Gedeo. Si bien los números iniciales de personas desplazadas justifican esta desviación, un mejor análisis podría haber introducido una nota de precaución. Por ejemplo, en Kercha, epicentro de la violencia al comienzo de la crisis en la zona de Guji Occidental, se informó de que unas 50.000 personas (la mayoría de etnia gedeo) no habían podido llegar a la zona de Gedeo y quedaron atrapadas en centros de acogida,[37] viviendo en condiciones extremadamente duras en el mismo distrito donde notificaron haber sido blanco de amenazas y ataques. En la fase inicial de la crisis se carecía de análisis de este tipo, lo que provocó retrasos en la asistencia.

A medida que evolucionó la respuesta, las cifras oficiales de desplazamiento se volvieron cada vez más problemáticas, particularmente después del inicio de los retornos, cuando los movimientos se volvieron más variables. Se hizo cada vez más difícil confiar en las cifras oficiales, ya que nunca podrían igualar con precisión el ritmo de los movimientos.

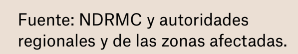
Cuando se aceleró el proceso de retorno entre agosto y septiembre, surgieron discrepancias entre las cifras de desplazados retornados proporcionadas por el COE en la zona de Gedeo (situadas en los centenares de miles),[38] y las proporcionadas por el COE de Bule Hora, que eran mucho más bajas. Esta divergencia sufrió una escalada hasta convertirse en una confrontación política, con profundos desacuerdos entre las

37 https://www.iom.int/sites/default/files/dtm/ethiopia_dtm_20180723-28.pdf

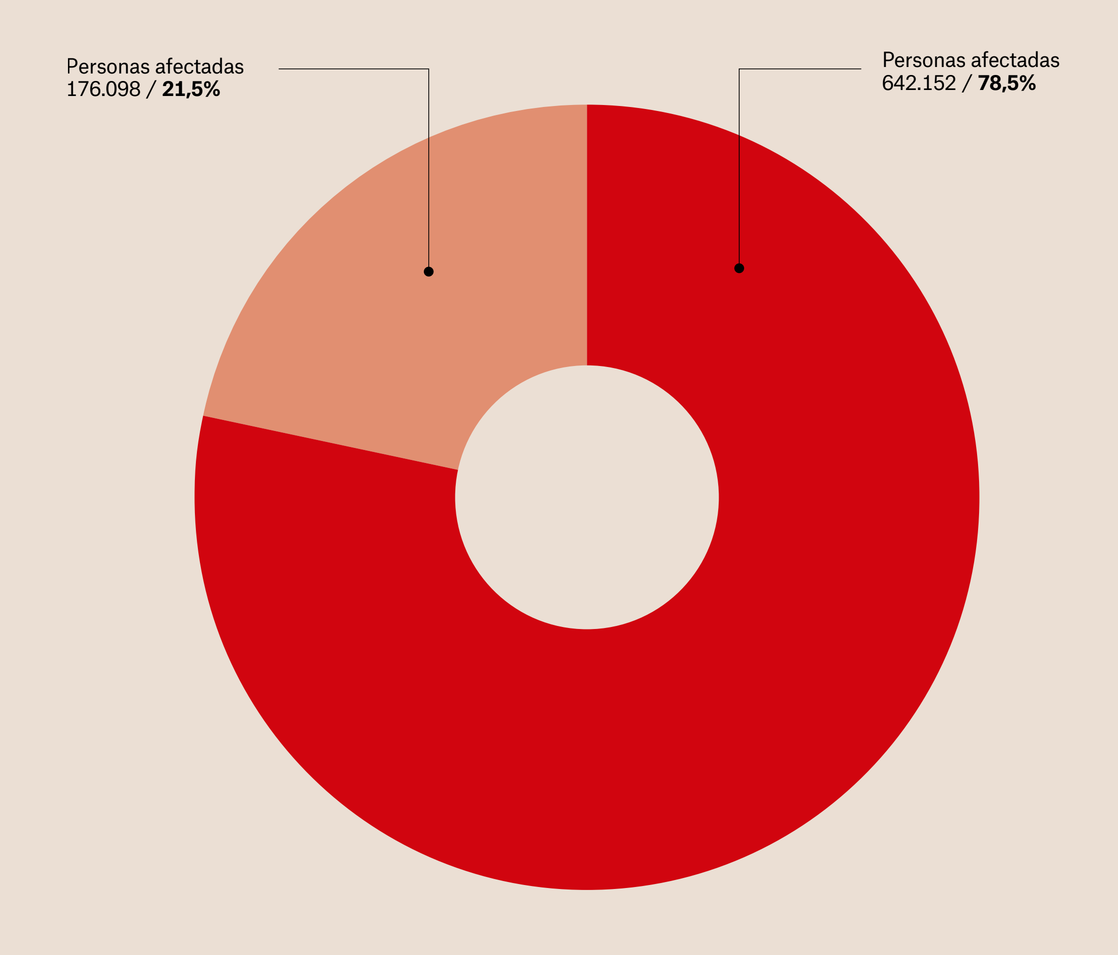
38 330.000 personas a fecha de 1 de octubre; ver: https://displacement.iom.int/system/tdf/reports/IOM%20Ethiopia%20Gedeo-W.Guji%20Sitrep%20No.5.pdf?file=1&type=node&id=4376

f3

Número de personas afectadas en el plan de respuesta, mayo de 2018



- Gedeo
- Guji Occidental



Total de personas afectadas: 818.250

cifras proporcionadas por las dos zonas, lo que provocó que se suspendieran algunos fondos y actividades.

4.5 Orientación de la asistencia

En Gedeo y Guji Occidental, la orientación de la asistencia –para canalizarla hacia las necesidades– representó un desafío importante, particularmente después del inicio del proceso de retorno, cuando la asignación de la ayuda se consideró como un instrumento potencial para determinar los movimientos de las personas.

El Equipo Humanitario de País en Etiopía (EHCT) de la ONU priorizó la necesidad de garantizar la entrega de ayuda después del proceso de retorno conforme a los principios humanitarios, pero se tardó mucho tiempo en alcanzar una posición consolidada. El EHCT no aprobó hasta principios de octubre de 2018 la Guía Operacional Común para sus socios en Guji Occidental, como estrategia para enmarcar y proteger la independencia y neutralidad de la ayuda. Los principios para la participación se centraron en una ayuda basada en la evidencia, que priorizara a las poblaciones más vulnerables, en sintonía con el principio de "no dañar".

Tanto aceptar como cuestionar las listas de beneficiarios generaba incomodidad a unos y a otros

Una vez más, sin embargo, el conjunto de principios acordados en los estamentos superiores no se concretó en el terreno. Algunas organizaciones no se sentían cómodas con las listas de beneficiarios proporcionadas:[39] desafiaron abiertamente el proceso de orientación y verificación, y solicitaron la inclusión de las ONG en el registro de beneficiarios.[40] Estos actores dijeron haber mantenido largas y complejas discusiones con las autoridades, durante las cuales suspendieron la entrega de asistencia para evitar posibles manipulaciones. Sin embargo, no todas las organizaciones parecen haberse movido inmediatamente en la misma dirección. Algunos miembros del personal humanitario no se sentían cómodos cuestionando abiertamente las listas de beneficiarios, que a menudo se percibían como una prerrogativa de las autoridades locales.

El proceso para formalizar una estrategia nacional de orientación y verificación de beneficiarios resultó muy largo. Finalmente, en marzo de 2019, el EHCT aprobó unas Directrices para la Orientación y Verificación en Contextos Humanitarios, que prevén la inclusión directa de las comunidades y las organizaciones humanitarias en los comités de selección y que los actores humanitarios lleven a cabo una verificación independiente. De hecho, las directrices nacionales ya existían y se acordaron en 2011.[41] Aunque se centran principalmente en la asistencia alimentaria, las directrices promueven principios de

---

39
Esto fue especialmente significativo en las áreas sensibles de artículos de primera necesidad y las distribuciones de efectivo.

40
Algunos entrevistados informaron de que esto se realizó mediante contactos directos con las autoridades locales de aldeas y distritos, negociando con ellas la implementación de procesos de registro o, en las áreas de Gedeo donde la orientación basada en el estatus impedía que los desplazados recibieran asistencia, abogando por incluir en las listas de beneficiarios al menos a personas con vulnerabilidades específicas (como mujeres embarazadas y lactantes o personas de la tercera edad).

41
National Guidelines on Targeting Relief Food Assistance, Adís Abeba, agosto de 2011.

imparcialidad y responsabilidad, así como la participación de la comunidad en la selección y registro de personas beneficiarias. El hecho de que los actores humanitarios no hayan tendido a desempeñar un papel parece ser el resultado de prácticas arraigadas en el terreno, a menudo en contextos sin conflicto donde las cuestiones de neutralidad e imparcialidad pueden parecer menos obvias.

4.6 Posicionamiento humanitario sobre los procesos de retorno

La mayoría de los trabajadores humanitarios entrevistados coincidían en que determinar un posicionamiento efectivo y común en el proceso de retorno en Gedeo y Guji Occidental planteaba un gran desafío. Algunos de los factores detrás de esta situación quedaban fuera del alcance de la comunidad humanitaria, dada su escasa capacidad para influir en las decisiones gubernamentales sobre los planes de retorno. Sin embargo, la configuración y la respuesta de la comunidad humanitaria también desempeñaron un papel en las decisiones políticas.

A MSF le costó tener una comprensión clara de la violencia y las relaciones entre desplazados, comunidades de acogida y autoridades

En primer lugar, la retórica utilizada por las autoridades para justificar los retornos –centrada en la necesidad de "prevenir la dependencia de la ayuda" y evitar que la situación "se prolongara innecesariamente"– utilizó el mismo lenguaje que ha promovido el ecosistema humanitario en Etiopía en los últimos años como parte de la "nueva forma de trabajar".

En segundo lugar, no existía una comprensión común del contexto entre la comunidad humanitaria para forjar un posicionamiento consolidado en temas como la seguridad y la protección. La falta de una narrativa común es un problema por sí misma, pero también es indicativa de las dificultades que afronta la comunidad humanitaria para comprender su entorno operacional. Una vez más, MSF no fue una excepción. A pesar de su gran presencia en Gedeo y en Guji Occidental y de contar con bastante personal integrado en la comunidad desplazada o procedente de ella, los equipos de MSF tuvieron problemas durante toda la operación para acordar una comprensión clara de los niveles de violencia y las relaciones entre las personas desplazadas, las comunidades de acogida y las autoridades.

Inicialmente, la movilización e incidencia política sobre el proceso de retorno se centró principalmente en el ámbito federal. Sin embargo, a medida que avanzó la crisis, el papel de las autoridades regionales y zonales en la toma de decisiones se hizo cada vez más prominente. El grado de comprensión y adaptación a este cambio por parte de los diferentes actores humanitarios sigue sin estar claro. MSF, por ejemplo, no optó por realizar mayores esfuerzos de incidencia política a nivel regional o de capital, con la excepción de las visitas puntuales de los coordinadores generales relacionadas con temas específicos. Además, en los COE, la alta rotación de coordinadores experimentados y líderes de *cluster* (que se suponía iban a ejercer un papel "amortiguador" y negociar con las autoridades) representó otro obstáculo.

La estrategia operacional para responder a los retornos también fue problemática. Las negociaciones fueron a menudo reactivas en lugar de proactivas, con menos esfuerzos dedicados al diseño de planes de contingencia para retornos repentinos o forzados. En términos más generales, no se materializó sobre el terreno un

enfoque operacional común sobre la conveniencia de participar en las áreas de retorno y cómo hacerlo —una condición previa clave para una estrategia común de incidencia política efectiva—. Algunas organizaciones optaron por una reducción operacional completa. Otros actores, incluida MSF, adoptaron un enfoque más pragmático centrado en las necesidades vitales inmediatas, y otros adoptaron el enfoque de recuperación temprana y rehabilitación promovido por las autoridades.

A pesar de los desafíos, no todas las conclusiones son negativas: los entrevistados sintieron que había más apertura para discutir los principios y la protección de las poblaciones desplazadas en comparación con las crisis anteriores relacionadas con conflictos. Está por ver si las crisis descritas han permitido aprender las debidas lecciones para las futuras acciones.

4.7 ¿Un asunto de falta de seguridad o de gestión de la seguridad?

Otro factor que afectó a las operaciones fue la gestión de la seguridad. La situación de seguridad en Etiopía está cambiando con la aparición de nuevos patrones de conflicto y violencia en los últimos dos años. La violencia entre comunidades ha aumentado y la participación en enfrentamientos de actores armados estatales y no estatales ha contribuido a una escalada de conflictos en algunas áreas.

En los últimos dos años, han aparecido en Etiopía nuevos patrones de conflicto y violencia

En el último año, el regreso de varios grupos opositores con brazos armados, como el Frente de Liberación Oromo (OLF) y el Frente de Liberación Nacional de Ogadén (ONLF), ha introducido una nueva dinámica. Se han observado operaciones militares en áreas donde se llevan a cabo actividades humanitarias, como ha ocurrido en Oromía, Guji Occidental, Welega Oriental y Welega Occidental.

Los actores humanitarios han reaccionado de manera diferente a este cambio de contexto y han adoptado distintos enfoques para la gestión de la seguridad. Tradicionalmente, Etiopía no se ha considerado un contexto de alta inseguridad y muchas organizaciones carecen de reflejos y experiencia en gestión de seguridad y negociación de acceso en este país.

Las agencias de la ONU dependen de las instrucciones y orientación del Departamento de Seguridad (UNDSS). En Gedeo y Guji Occidental, el UNDSS trató de mantener una presencia física en los centros de Dilla y Bule Hora. Sin embargo, la rotación de los enlaces de seguridad fue altísima. En las dos Welegas, los limitados recursos del UNDSS no permitieron el despliegue de ningún enlace en el terreno a partir de marzo de 2019. Las pautas y recomendaciones en materia de seguridad (o su ausencia) no se vieron acompañadas de presencia física y esto contribuyó a posturas de evitación de riesgos.

Las ONG que no dependen del UNDSS adoptaron diferentes estrategias de gestión de la seguridad. Algunas pudieron desplegar personal con experiencia en seguridad compleja, pero no todas poseían este tipo de experiencia en el país o tenían la capacidad de proporcionarla desde el exterior.

Curiosamente, en Welega Oriental y Welega Occidental, la percepción de la situación de seguridad dentro de la comunidad humanitaria era extremadamente desigual, con diferentes narrativas de riesgo e inseguridad: una describía la zona oeste de

Oromía como un contexto "de gran riesgo"; la otra, compartida por la mayoría de las ONG que operan en el área desde la fase inicial de la crisis, reconocía la existencia de riesgos de seguridad y las restricciones de acceso, pero percibía riesgos limitados para los actores humanitarios.

La etnia a la que pertenecía el personal nacional en contextos relacionados con conflictos también se identificó como un problema, ya que encontrar perfiles "neutrales" para desplegar en áreas afectadas por conflictos puede ser complicado, y MSF también lo experimentó. No se puede descartar el riesgo de un sesgo étnico de los equipos, especialmente porque la opción más fácil para las organizaciones puede ser confiar en el personal local o en individuos de la misma etnia que el área de asignación.

En ausencia de un cambio de mentalidad y una estrategia de gestión de seguridad más apropiada, existe el riesgo de que la acción humanitaria se perciba como parcial. Se produjeron algunos incidentes que afectaron a actores humanitarios. En la zona de Guji Occidental se registraron algunos casos de bloqueo de automóviles de ONG y agencias. También se notificaron incidentes relacionados con convoyes humanitarios bloqueados en las dos Welegas.

Es esencial restablecer la relevancia de la acción humanitaria en la fase aguda de los desplazamientos de población en conflictos

5
CONCLUSIONES

Las crisis repentinas y relacionadas con conflictos se han convertido en una nueva realidad en Etiopía y es probable que continúen agudizando las necesidades humanitarias en el futuro previsible. La comunidad humanitaria necesita adaptarse a esta nueva realidad para responder con eficacia.

Restablecer la relevancia de la acción humanitaria en la fase aguda de los desplazamientos de población relacionados con conflictos resulta esencial, no solo para salvar vidas y paliar el sufrimiento humano, sino como una condición previa clave para abogar por un enfoque basado en principios humanitarios para responder a las necesidades de las poblaciones desplazadas, incluyendo su protección.

Etiopía está lejos de ser un Estado fallido y posee un Gobierno en pleno funcionamiento con el que los países donantes mantienen fuertes lazos económicos e intereses a largo plazo. La influencia de la comunidad internacional a menudo ha sido limitada, también debido a las prioridades que entran en conflicto en el país: Etiopía desempeña un papel fundamental en la estabilidad regional y la lucha contra el terrorismo,[42] así como en los flujos migratorios,[43] dos cuestiones que los donantes internacionales consideran de alta prioridad.

---

42 El papel de liderazgo en la estabilización de Somalia dirigida por la Unión Africana y la ONU representa un claro ejemplo; ver: http://amisom-au.org/ethiopia-endf/

43 El importe de la financiación de la Unión Europea a Etiopía a través del Fondo Fiduciario de Emergencia para África, vinculado a la reducción de los flujos migratorios, asciende a más de 230 millones de euros: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/horn-africa/ethiopia_en

Sin embargo, los cambios políticos recientes también han traído una mayor apertura de las autoridades gubernamentales para reconocer el impacto humanitario del conflicto interno. Parece existir espacio para una mayor participación y los socios tradicionales y los países donantes deben encontrar su papel para solicitar e implementar una respuesta acorde a principios humanitarios en las crisis relacionadas con conflictos.

En enero de 2019, el Parlamento etíope aprobó importantes revisiones en la legislación que atañe a las personas refugiadas en el país:[44] se les permite ahora una mayor integración a través de un mejor acceso a la educación y permisos de trabajo, y se amplían sus derechos reconocidos. Sería un tanto paradójico negar mejoras similares a los ciudadanos etíopes en situación de desplazamiento interno.

El debate en el seno de la comunidad humanitaria sobre la operacionalización de los principios humanitarios también está evolucionando, pero es necesario reconocer las limitaciones de la estructura del sistema humanitario en Etiopía y del marco para la respuesta a crisis.

Se ha sufrido una pérdida sustancial de experiencia y capacidad para responder a crisis agudas complejas

La estrategia humanitaria global y la narrativa en el país, que enmarca las actividades de respuesta de emergencia en una retórica de desarrollo ("poner fin a las necesidades"), ha influido en la mentalidad y capacidad de los actores humanitarios. Se ha sufrido una pérdida sustancial de experiencia y capacidad para responder a crisis agudas complejas y hay una tendencia a centrarse en los programas a largo plazo.

Culpar a la ayuda humanitaria de la creación de dependencias es, de hecho, una posición injusta a la luz de las acuciantes necesidades inmediatas de las poblaciones desplazadas y las dificultades inherentes para garantizar que las "soluciones" para el desplazamiento estén en consonancia con los principios humanitarios. Esto, combinado con una cierta burocratización del sistema de coordinación humanitaria, también ha afectado a los modelos de financiación y las prioridades operacionales y ha reducido drásticamente la agilidad y flexibilidad para responder a las necesidades más agudas en las primeras fases de una crisis.

La negociación del acceso, la gestión de la seguridad y la identificación de los beneficiarios, como queda claramente patente en la respuesta en Gedeo y Guji Occidental, también parecen haberse deteriorado, al existir muchos actores humanitarios que dependen de las autoridades para identificar áreas de acción y evaluar los riesgos.

La movilización de la experiencia y los recursos adecuados para crisis complejas también ha representado un desafío para las organizaciones orientadas a emergencias, incluyendo a MSF, que también tuvo dificultades para superar este obstáculo en las crisis descritas. Sin embargo, estos obstáculos resultan aún más insalvables cuando la propia arquitectura del sistema humanitario deja poco espacio para realizar inversiones que fortalezcan el desarrollo de las habilidades adecuadas.

44 https://www.unhcr.org/news/press/2019/1/5c41b1784/unhcr-welcomes-ethiopia-lawgranting-rights-refugees.html

Actualmente, MSF lleva a cabo un proceso de reflexión interna sobre cómo maximizar la relevancia, la oportunidad y la efectividad de sus propias respuestas a emergencias en Etiopía. Un ejercicio similar centrado en la comunidad humanitaria más amplia sería extremadamente beneficioso, siempre que prevalezca un espíritu de autoevaluación crítica.

El programa de reformas en curso en Etiopía ofrece una oportunidad para reimaginar creativamente los enfoques actuales de la respuesta humanitaria. Si bien la identificación de diferentes estrategias operativas no proporcionaría una solución a todos los desafíos y dilemas relacionados con la asistencia humanitaria a las complejas crisis de desplazamientos de población en Etiopía, una apuesta decidida por el aumento de la capacidad y la adaptación de los marcos operacionales para responder de manera más efectiva son, al menos, decisiones que están en manos de la comunidad humanitaria. Y estas decisiones deberían adoptarse con urgencia, antes de que esta ventana de oportunidad se convierta en una oportunidad perdida.

El programa de reformas en Etiopía es una oportunidad para reimaginar el enfoque actual de la respuesta humanitaria

FOTO:

Este niño desnutrido, atendido en el hospital de Gedeb (en Gedeo), estaba tan grave que necesitó alimentación por vía intravenosa.

© MARKUS BOENING/MSF


B BRAUN

2019 será recordado por la toma de conciencia generalizada sobre la crisis climática y sus consecuencias, muchas de ellas con serias implicaciones humanitarias. Pero los compromisos asumidos por los Estados aún son insuficientes y siguen sin abordar de modo eficaz todas las implicaciones y riesgos que se derivan de la crisis climática en materia de desastres, conflictos y emergencias complejas. En cualquier caso, pese a lo limitado de las respuestas que la acción humanitaria aporta, su pertinencia en el escenario internacional sigue siendo muy grande.

Pese a un leve aumento en la financiación internacional, que llegó a 28.900 millones de dólares, la brecha entre necesidades y recursos sigue agrandándose, dejando a cada vez más poblaciones sin la asistencia y protección adecuadas.

En el caso español, en 2018, se volvió a producir un retroceso (del 7,63% respecto a 2017), dejando la acción humanitaria pública en 50,76 millones de euros. Esto la sitúa en el 2,36% de la Ayuda Oficial al Desarrollo, muy lejos de la media de los países del CAD y de los compromisos asumidos por nuestro país.



